

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO XV

Volume I --- N. 1

Janeiro de 1952

44

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO

DO

SERVIÇO PÚBLICO

EDIFÍCIO DA FAZENDA — 6.º e 7.º andares

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Arizio de Viana

DIRETORES DE DIVISÃO

Sebastião de Sant'Anna e Silva

Tomás de Vilanova Monteiro Lopes

José de Nazaré Teixeira Dias

Carlos Mario Faveret

DIRETORES DE SERVIÇO

Oscar Victorino Moreira

Fernando Cysneiros

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Beatriz Marques de Souza Warlich

DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO
DA CIDADE UNIVERSITÁRIA

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Espírito Santo Mesquita

CONSULTOR JURÍDICO

Alain de Almeida Carneiro



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

DASP - BIBLIOTECA
BRASILIA

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(Decreto-lei n. 1.370, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XV

JANEIRO DE 1952

Vol. I - N. 1

SUMÁRIO

EDITORIAL

Classificação de cargos	Pág. 3
-------------------------------	--------

COLABORAÇÃO

Ensaio de História da Administração — M. Pio Corrêa Jr.	5
O Problema da Influência Recíproca das Jurisdições — II — José de Aguiar Dias.....	9
Problemas de Assistência aos Filhos dos Funcionários Públicos Federais — Alvaro J. Lopes Norat e Sebastião L. Pricli.....	12
Classificação de Cargos na Inglaterra — Paulo Poppe de Figueiredo	17
Métodos de Pesquisa — I — Harvey Walker	29
O Primeiro ano de Execução do Programa de Assistência Técnica para o Desenvolvimento Econômico — Isnard Garcia de Freitas.....	35
Elementos de Documentação — Espírito Santo Mesquita	39
Ensaio sobre a História dos Hospitais — II — Annibal Vieira	43
Assistência Médico-Social no Serviço Público — João de Albuquerque	47
O Servidor Britânico de Amanhã — Arthur H. M. Hillis	49
Imigração e Colonização — Nicola Martisi.....	55
A Experiência do Níger — Lucas Lopes	59

DOCUMENTÁRIO

Fronteiras da Administração Pública — II — O Significado dos Princípios em Administração Pública — Leonard D. White (trad. de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes)	63
Conferência Latino-Americana de Bibliotecários — Maria Laura Oliva de Oliveira e Silva.....	69
Maior Assistência ao Servidor Público pelo IP.A.S.E. — Reportagem de Vitorino de Oliveira	80
Princípios e Problemas de Governo — Charles G. Haines e Berta M. Haines (trad. de E. S. Mesquita)	85

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Evolução do Direito Constitucional Brasileiro — J. Guilherme de Aragão	95
O Exercício do Direito de Greve — Orlando Martins Fonseca	104
Dos Direitos do Homem e sua Conceituação — Jurandyr Coelho	110

NOTAS

Poder Legislativo	113
Publicações recebidas	118

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público

(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Edifício da Fazenda - 6.º andar — Sala 619

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação 22-9961 Ramal 529
Administração..... 22-9961 Ramal 527
Expedição..... 22-9961 Ramal 555

Enderêço telegráfico: REVISDASP

Diretor — ESPÍRITO SANTO MESQUITA

Secretário — Wanda Silva Wolter

Expediente

Assinatura anual Cr\$ 50,00
Assinatura anual para o exterior..... Cr\$ 100,00
Número avulso.... Cr\$ 5,00

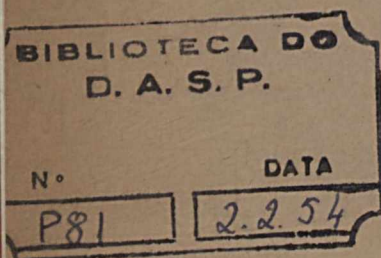
A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à “Revista do Serviço Público”.

A administração da Revista pede aos srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita unicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, 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.



Classificação de Cargos

A CLASSIFICAÇÃO de cargos é a base necessária em que se deve apoiar um bom programa de administração de pessoal. Esta afirmação é corrente (e constitui mesmo um "chavão") entre aqueles que se dedicam aos problemas de pessoal. O professor Leonard D. White assim se expressa a respeito: "A atual administração de pessoal apoia-se em duas principais bases: provas de aptidão e classificação de cargos. Sem depreciar outros importantes setores da administração em aprêço, são estes os dois fatores essenciais. Faltando qualquer um destes, faltará a necessária base ao sistema de administração respectivo de qualquer grande organismo, base esta que serve de ponto de apoio à maioria dos setores de atividade na administração de pessoal".

E por que motivo é a classificação de cargos tão importante para a administração de pessoal? Porque, segundo Ismar Baruch, entre outros motivos, agrupando diversos cargos em uma só classe e definindo os seus deveres e responsabilidades, permite sejam os mesmos tratados de modo semelhante, pois, de outra forma, seria impossível identificar, através de uma miríade de detalhes, direta ou indiretamente relacionados com uma massa de cargos individuais, quais aqueles que mereceriam idêntico ou diferente tratamento.

Com efeito, as duas grandes fontes de estímulo material — o plano de pagamento e o de promoção — estão na dependência direta do plano de classificação de cargos. Embora não seja o único fator a ser levado em consideração, não poderá haver justiça em um plano de pagamento que se não assentar em uma classificação de cargos elaborada com base nos deveres e responsabilidades. Sem esta, jamais será possível, em uma grande organização, obedecer-se ao princípio, mundialmente consagrado, de igual pagamento para trabalho igual. E como determinar, com acerto, as linhas de acesso ou promoção, sem o conhecimento exato dos elementos constitutivos do cargo — os deveres e responsabilidades inerentes ao mesmo?

A classificação de cargos, com base nos deveres e responsabilidades, é um instrumento administrativo de real valor na seleção de pessoal. Realizando um exame científico e imparcial dos cargos e agrupando-os, contribui para evitar o tratamento pessoal do trabalho e permite a elaboração de um só grupo de provas para classes de cargos e não um grande número de provas para cada um dos cargos, os quais, muitas vezes, têm diferenças irrelevantes entre si.

A classificação dos cargos, com base nos deveres e responsabilidades, lidando com grupos de cargos ou classes, possibilita o uso de uma nomenclatura uniforme, facilitando, assim, a compreensão e o entendimento nas diversas relações entre órgãos e autoridades incumbidas da administração de pessoal.

Além das fases da administração de pessoal citadas acima, a classificação de cargos auxilia, ainda, o recrutamento, o treinamento, a transferência, o estágio probatório, a apuração da eficiência, a colocação etc.

É, por outro lado, um precioso elemento de auxílio nos levantamentos estatísticos, na elaboração do orçamento e no controle das despesas com pessoal.

Mas o que vem a ser classificação de cargos? Griffenhagen nos fornece uma boa definição, que é a seguinte: "Classificação de cargos é o processo de descobrir, pela verificação e análise dos fatos, quais os diferentes grupos de cargos existentes no serviço, que exigem tratamento diverso em administração de pessoal e de arrumar, de modo sistemático, os grupos encontrados, bem como os cargos que os compõem".

Consoante a maioria dos nossos estudiosos do assunto, o plano de classificação de cargos compreende quatro fases distintas, que são: Preparação — Aprovação — Instalação e Administração.

A fase de Preparação é, sem dúvida alguma, a mais importante e a mais complexa de todas. Consiste ela nas seguintes operações: estudo da organização e funcionamento dos serviços; levantamento e análise dos cargos; interpretação dos dados colhidos; estabelecimento do esquema geral de classificação; constituição das classes e especificações das classes.

A fase de Aprovação consiste em submeter à aprovação da autoridade competente a tarefa concluída na fase precedente, que constitui, em última análise, o plano de classificação.

Uma vez aprovado o plano, surge a fase de Implantação, a qual nada mais é do que a execução prática do mesmo, ou seja, o enquadramento ou ajustamento dos cargos existentes nas classes estabelecidas.

E, finalmente, aparece a quarta e última fase, a de Administração. Esta fase prende-se à necessidade de manter-se o plano perfeitamente atualizado, a fim de que, em qualquer tempo, ele reflita exatamente a realidade dos fatos. Os cargos sofrem modificações em virtude do desenvolvimento e das transformações havidas nos serviços. Além do mais, novos setores e funções irão surgindo na estrutura da organização e os cargos que os vão integrar devem ser ajustados ao plano estabelecido. Daí a necessidade da administração deste último, que, do contrário, em pouco tempo se tornaria obsoleto. Essa tarefa, no consenso unânime dos autores, deve ser confiada a um órgão central especializado no assunto, não só por causa da imprescindível uniformidade de orientação, como, também, pelas evidentes vantagens econômicas que tal órgão apresenta.

Conforme salienta Ismar Baruch, não é propósito da classificação de cargos prescrever ou corrigir operações individuais segundo as quais devam ser executadas as tarefas ou processos de trabalho, nem estabelecer padrões específicos de produção e respectiva qualidade, porquanto ela aceita os cargos como eles são e não pretende dizer o que deviam ser. Assim — sentença daquela autoridade — há que distinguir a classificação de cargos realizada no Serviço Público de alguns aspectos ou utilização da análise do trabalho tal como é empregada na indústria (estudo dos tempos e dos movimentos).

Por isso, nem o administrador nem o empregado devem temer a classificação de cargos, pois ao contrário do que muitos possam pensar, ela não interferirá com as rotinas e os métodos de trabalhos adotados e julgados adequados pelos seus executores e responsáveis.

É este problema que assume, no momento, para nós, maior importância e significação, face ao dispositivo introduzido no novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, ora em discussão no Congresso Nacional, que determina a elaboração de um Plano de Classificação de Cargos, com base nos deveres e responsabilidades, no prazo de dois anos.

A elaboração de um completo e eficiente Plano de Classificação de Cargos é tarefa árdua e complexa, que exigirá a colaboração, não só daqueles a quem estará afeta a sua execução e planejamento, como, também, de todos aqueles que por ele forem abrangidos.

Isto, porquanto, estando os inúmeros cargos a serem classificados espalhados por todo o extenso território nacional, difícil será a análise direta e individual de cada um deles, dado que tal trabalho demandaria muito tempo e exigiria um número de analistas bem treinados, que, de certo, não possuímos.

Assim, possivelmente, será adotado o questionário individual, a ser preenchido pelos ocupantes dos diversos cargos a serem classificados e revisto pelos chefes imediatos e, quiçá, mediatos.

Desta forma, o êxito do plano repousará, em grande parte, na sinceridade e na eficiência empregadas no preenchimento do questionário. E não há porque temer a classificação de cargos, pois ela não virá prejudicar ninguém, nem afetará os direitos adquiridos.

Nem se temam injustiças, porquanto o ajustamento dos cargos existentes no novo plano aprovado deverá ser feito com grande publicidade, facultando-se a todos, de modo amplo e por prazo razoável, as reclamações, a fim de serem sanados, imediatamente, os lapsos porventura ocorridos.

Esperamos, pois, que dos esforços conjugados de todos aqueles que labutam no Serviço Público Civil Brasileiro, possa surgir um eficiente plano de classificação de cargos, que, sem dúvida alguma, muito contribuirá para aperfeiçoar a nossa administração de pessoal e consolidar, de modo definitivo, o Sistema do Mérito.

Ensaio de História da Administração

M. PIO CORRÊA JR.

VI — ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM FRANÇA DURANTE A REVOLUÇÃO

EM estudos anteriores, procuramos retratar o extraordinário desenvolvimento das instituições administrativas em França no fim do século XVII e na primeira metade do século XVIII, desenvolvimento esse que vai, às vésperas da Revolução, oferecer o aspecto de uma estrutura administrativa extremamente complexa, demasiado centralizada, sem dúvida, mas compensando até certo ponto esse defeito (que derivava inevitavelmente do caráter das instituições políticas) pela multiplicidade e sensibilidade das ramificações locais.

A decadência das instituições políticas servida pela Administração devia acarretar nesta última algum entorpecimento, e assim sucedeu efetivamente; mas assim mesmo, nos anos de transição, na era turbulenta que vai desde os fenômenos de terror contagioso de agosto de 1789 até o estabelecimento do governo autoritário, capaz e enérgico do Comité de Salvação Pública, a máquina administrativa jamais perdeu de todo a impulsão, funcionou por assim dizer sozinha, assegurando a continuidade da vida pública mesmo na ausência virtual de qualquer Governo, como foi o caso, por exemplo, desde a fuga de Varennes até a promulgação da Constituição de 1791. O Decreto de 12 de Germinal do ano II, que extinguiu o Conselho Executivo e com ele os Ministros, vai abolir funções políticas já privadas de qualquer expressão; mas ele deixará vivos e intactos quadros administrativos altamente competentes, sobre os quais se esteará a ação da extraordinária ditadura legislativa que foi a do "*Comité de Salut Public*"

A bem dizer, o que o Decreto de 12 de Germinal extinguiu, não foram os Ministérios; e tanto assim é, que o Decreto de 14 de Frimário do mesmo ano, que foi a verdadeira Lei orgânica do Governo Revolucionário, os restabeleceu por assim dizer insensivelmente, embora com esta particularidade interessante (e sobre a qual os tempos modernos bem poderiam refletir) que os novos "Mi-

nistros" perdem todo caráter político, e são definidos expressamente como "Chefes de Serviços".

Aquilo que o Decreto de Germinal aboliu efetivamente, foi a proliferação dos órgãos consultivos e judicativos no ápice da pirâmide administrativa, que nos últimos anos da Monarquia constituía um dos traços marcantes do regime, reconstituindo de certo modo a "polisinódia" da Regência, sem melhor resultado do que esta. O caráter hesitante, timorato e desconfiado do último monarca acomodava-se bem de um regime de divisão de jurisdição e de responsabilidade que, deixando intacta a autoridade eminente da Coroa, evitava que o exercício dessa autoridade fôsse, de fato, acaparado por um ou vários ministros, diluindo-se, ao contrário, e "despersonalizando-se" em múltiplos Conselhos onde só a figura do Rei era fator constante e tinha consistência própria.

Praticamente até 20 de setembro de 1792, legalmente até o Decreto de Germinal, isto é, até 1.º de abril de 1794, a Administração francesa dividia-se entre nada menos de doze Conselhos, a saber:

- 1.º Conselho de Estado;
- 2.º Conselho dos Despachos;
- 3.º Conselho Privado;
- 4.º Conselho da Diretoria-Mor;
- 5.º Conselho da Chancelaria;
- 6.º Conselho Real das Finanças;
- 7.º Conselho Real do Comércio;
- 8.º Conselho das Finanças;
- 9.º Conselho do Comércio;
- 10.º Tribunal dos Feitos do Paço;
- 11.º Tribunal dos Marechais de França;
- 12.º As Comissões do Conselho Real, julgando em última instância na alçada administrativa.

O conjunto destes órgãos constituía o Conselho de Sua Majestade, órgão através do qual o Rei, Chefe da Nação, exercia as funções de Chefe do Estado, isto é, administrava o país; pois alguém demonstrará ainda, com mais competência do que

nós, que, às vésperas da Revolução, vinha-se esboçando nitidamente em França a noção do instituto constitucional já então plenamente desenvolvido na Inglaterra sob o nome de "*King-in-Council*" em que a presença do Rei no Conselho, e a do Conselho junto ao Rei, são reciprocamente indispensáveis para revestir de validade os atos do Poder Executivo agindo exclusivamente em sua esfera própria, isto é, diversos dos atos em que o Executivo sanciona ou completa a ação do Legislativo.

O Conselho de Sua Majestade, nos primeiros anos da Revolução, que são os últimos da Monarquia, confunde-se portanto efetivamente com a direção suprema da Administração Pública, acima e além dos Ministros, pelo simples fato que estes se englobam necessariamente no Conselho, só têm existência legal dentro deste, e são Secretários de Estado porque são Conselheiros de Estado.

A competência, a composição e a presidência desses diversos Conselhos variava profundamente. Nem todos eram presididos pelo Rei: este só presidia efetivamente o Conselho de Estado, que tratava dos negócios estrangeiros, o Conselho dos Despachos, que conhecia dos negócios interiores, o Conselho Real das Finanças e o Conselho Real do Comércio, estes dois últimos se diferenciando por aí dos simples Conselhos do Comércio e das Finanças, presididos pelo Ministro das Finanças. O Conselho Privado, o Conselho da Diretoria-Mor, e o Conselho da Chancelaria eram presididos pelo Chanceler de França, ou, quando o cargo não estivesse provido, pelo Guarda dos Selos, Ministro da Justiça.

De alguns desses Conselhos já nos ocupamos em outras ocasiões; vemos aqui, porém, recém-vindos, que procuraremos definir rapidamente. Para isso, muito nos ajudará um curioso depoimento, o de Bernard-François Balzac, cujo filho mais velho, Honoré de Balzac, devia se tornar uma das grandes celebridades literárias do século XIX. O pai do autor da "*Comédie Humaine*" era com efeito, um sobrevivente da velha Administração Real, e o tipo acabado desses funcionários de carreira, alheios a tudo quanto não é burocrático, que ainda hoje povoam as repartições francesas, e que atravessaram impávidos as povoações da ocupação inimiga e as lutas da libertação, assim como o velho Balzac serviu sucessivamente, com igual indiferença aos regimes políticos, a Monarquia absoluta, a Monarquia constitucional, a Convenção, o Diretório, os dois Consulados, o Império, e a Monarquia restaurada, ao

tudo quarenta e três anos de serviço público, desde 1776 até sua aposentadoria em 1819.

A essa aposentadoria devemos uma curiosíssima documentação sobre os Conselhos Reais, pois, para obtê-la, o velho funcionário do Ministério da Guerra viu-se na obrigação de fazer a prova de seu tempo de serviço, e das funções que exercera anteriormente ao seu ingresso nos quadros daquele Ministério. Verificamos, assim, que se achava então perfeitamente definida, pelo menos, a delimitação das alçadas de competência dos vários Conselhos, questão que ainda nos deixava perplexos ao estudarmos a organização do Governo cem anos antes. Sem dúvida, o conjunto inteiro continua a fundir-se, constitucionalmente falando, no conceito comum e na origem única do *Consilium Regis* medieval do qual fluíram, por processos diversos, todos esses órgãos; mas cada um já encontrou a sua esfera exata e atividades, acantonou-se em seu setor particular. Alguns surgiram em época recente, obedecendo evidentemente a uma preocupação de especialização, que atinge também os órgãos preexistentes. Entre eles está o "*Conseil de la Grande Direction*", que funciona nitidamente como um Tribunal dos Feitos da Real Fazenda. O Conselho Real do Comércio e o simples Conselho do Comércio não se diferenciavam entre si unicamente pela composição: o primeiro era propriamente um Tribunal de Comércio, conhecendo de toda sorte de causas comerciais em que a Coroa fôsse parte, inclusive de falência, como a do banqueiro Baudard de Vaudésis, Barão de Saint-James, Tesoureiro Geral da Marinha, cujo nome ainda se prende a um recanto do "Bois de Boulogne", frente ao qual se ergue ainda hoje sua suntuosa casa de campo, que devia abrigar mais tarde Luciano Bonaparte. Já o simples Conselho do Comércio era antes qualquer coisa como o nosso Conselho Nacional de Economia, órgão consultivo e técnico, incumbido de elaborar diretrizes para a política geral do Governo em matéria econômica, cumulando aliás essas funções com as de um verdadeiro Conselho de Tarifas.

Está bem de ver que essa extraordinária complexidade de órgãos intervinculados, todos teoricamente consultivos, alguns propriamente judicativos, inclusive no cível e no crime como o Tribunal Soberano dos Pleitos do Paço Real (que conhecia de recursos extraordinários, julgando em última instância, como no famoso caso Calas) criava sérios problemas de Governo, pois o sistema, concebido talvez para limitar os abusos do

poder, cerceava na realidade o seu legítimo uso, submetendo a marcha dos assuntos administrativos, já prejudicada por uma excessiva centralização, às delongas e trâmites da passagem em pauta de julgamento, já que a grande maioria dos negócios públicos era despachada, quer com prévia audição do Conselho competente, quer pelo próprio Conselho em grau de recurso da decisão do órgão executivo competente. A crise revolucionária fará sentir justamente a necessidade de um Governo mais nervoso, mais vivo, mais capaz de ação imediata e de reflexos rápidos. Na verdade, a prática antecipou-se à lei, e o Decreto de Germinal extinguirá órgãos praticamente defuntos desde o início da sessão da Assembléia Legislativa e semi-paralisados já desde a Constituinte. A prova é que o velho Balzac tendo desempenhado, em comissão, as funções de Tesoureiro da Repartição Central de Forragens do Exército do Norte, de 1.º de maio a 1.º de setembro de 1791, deporá mais tarde que o seu substituto interino teve nesse espaço de tempo "muito pouco que fazer". De regresso a Paris, êle reassume as funções de Secretário do Conselho, mas é nomeado, cumulativamente, tesoureiro militar, depois Diretor da Contabilidade no Ministério da Guerra, cargo que conserva até 16 de outubro de 1793: até êsse momento, em plena República, às portas do Terror, os velhos conselhos existiam ainda teoricamente, reuniam-se às vezes, embora "raramente", e a respectiva Secretaria trabalhava ainda, registrava, publicava, passava certidões, tudo, dirá Balzac pai vinte e cinco anos depois, "com tanta ordem e exatidão", que nunca, mais tarde, formulou alguém qualquer reclamação.

Balzac está em Paris em 20 de junho, em 10 de agosto de 1792, em 21 de janeiro de 1793; através de arruaças, combates, assaltos, execuções capitais, êle e seus colegas trabalham metódicamente e silenciosamente; mas os tempos exigem uma nova Administração e, muito antes do Decreto de Germinal que varre de suas repartições os zelosos funcionários dos Conselhos, ela já vem se fazendo como que espontaneamente, criando os vigorosos órgãos de Governo que permitirão ao Comité sôbre-humano a sua ação salvadora, desde o fato, por si só quase milagroso, de conservar efetivamente a autoridade do Governo central sôbre um território convulsionado pela guerra civil, atacado através de tôdas as suas fronteiras externas, bloqueado ao longo de tôdas as suas costas.

A crise política de 1789 — 1791, paralisando pouco a pouco o Poder Central, às vêzes por vontade própria dêste último, empenhado que estava

o Governo em "sabotar", diríamos nós hoje, as novas instituições, deixou o campo livre, ou melhor, conduziu necessariamente, a um extraordinário movimento de descentralização, que cvitou efetivamente que se propagasse à periferia viva do país a inércia que aos poucos paralisava a cabeça pensante do Governo e seus centros motores. A transação parece brusca e quase que absurda, entre a extrema centralização da administração antes da Revolução, e a absoluta descentralização que aparece desde 1790; mas, na realidade, ocorreu simplesmente que os órgãos locais e ainda ativos da velha Administração foram englobados e recolhidos dentro de uma estrutura nova, em um ambiente mais propício e uma atmosfera vivificante, passando sem transição e sem solução de continuidade a atuar dentro do quadro geral do novo Governo, e em benefício, ou melhor, sob a forma, de seus novos órgãos locais, que são essencialmente os órgãos municipais.

Com efeito, a mais ampla autonomia municipal sucedera ao caráter unitário do antigo regime, sem prejuízo, porém, da unidade nacional, mas antes sobrepondo-se aos velhos particularismos provinciais. E essa autonomia é não só política, mas também administrativa, já que a autoridade Departamental lançava e arrecadava as contribuições diretas, recolhia a sua própria cota das mesmas e com ela custeava o ensino, a magistratura, a política, as obras públicas, a assistência social, o fomento agrícola, e a saúde pública; substituindo-se, em uma palavra, ao antigo Intendente Real em tôdas as suas funções.

Com uma vantagem, porém: é que, ao passo que os Intendentes contavam com um funcionalismo de carreira, competente e dedicado, mas extremamente escasso, a Administração revolucionária poderá, guardando êsses elementos preciosos, ampliar seus quadros quase que ao infinito, apelando para o zêlo benevolento dos cidadãos mais cultos, que a exaltação patriótica do momento impelirá a abraçar o serviço público civil sempre que, por inclinação ou por deficiências físicas, êste lhe pareça preferível ao serviço das armas. Veremos surgir assim, ao lado do burocrata pontual e meticuloso do Antigo Regime, que se conserva imperturbável em seu pôsto, um novo tipo de funcionário de igual competência, animado de um zêlo ardente pela causa pública, de uma dedicação fervorosa e sem limites, que Anatole France descreverá magistralmente no tipo de Fortuné Trubert, tuberculoso, escarrando sangue, e trabalhando doze a quatorze horas por dia pela Pátria ameaçada,

“sem ver a desproporção entre a enormidade da tarefa e a insignificância de seus meios, tanto se sentia unido a todos os patriotas no esforço comum, tanto fazia com a Nação um só corpo, tanto sua vida se confundia com a vida de um grande Povo”.

Estes funcionários improvisados são os combatentes voluntários da retaguarda no gigantesco esforço de guerra da Nação, e graças a eles será possível ganhar a batalha na frente interna. Eles estão presentes em todos os escalões desde a Secretaria da Convenção até as humildes comunas rurais. Porque a autonomia administrativa se estende às menores circunscrições, e a essas, mesmo, muito especialmente favorece. As comunas rurais, os distritos urbanos, têm atribuições extensas em todos os domínios da administração: e graças a isso, mesmo quando a Administração Central se acha ou acéfala ou acaparada por questões de vida ou de morte, a França é policiada — porque disso cuidam os Comitês de Polícia locais —, e esforço de guerra é mantido uniforme — porque os recompletamentos em pessoal e as requisições de material e de animais são asseguradas localmente em milhares e milhares de comunas —, as vias de comunicação são conservadas, as escolas e os hospitais funcionam, as cidades são abastecidas, as matérias-primas chegam aos centros industriais. Quase tudo isso é esforço local, é obra de muitos e muitos milhares de administradores e de funcionários benévolos e anônimos, enquadrados, muitas vezes, por veteranos fiéis ao dever funcional, embora insensíveis às peripécias políti-

cas: como, entre muitos outros, esse Gatien Boucher, deputado no fim do império, mas que desde 1780 até 1809 desempenhou sem interrupção o cargo de Engenheiro-Inspetor de Pontes e Calçadas, que seu pai já exercera antes dele.

De mais a mais, a perfeita clareza e uniformidade da hierarquia político-administrativa vinha definir e harmonizar as relações entre alçadas diversas, e o próprio jogo dos negócios do Governo. Comunas, cantões, distritos e departamentos, superpondo-se sem atrito apreciável, absolutamente uniformes dentro de cada escalão, agindo no exercício de atribuições bem definidas, asseguravam em todos os assuntos administrativos essa perfeita e paralela distribuição da autoridade e da responsabilidade na qual o Império Napoleônico vai se inspirar para dotar a França de uma estrutura administrativa suficientemente equilibrada e flexível para perdurar até os nossos dias.

Foi dentro desse quadro que o Comité de Salvação Pública pôde desenvolver a sua ação titânica. A velha Administração Real desapareceu insensivelmente: mas uma nova Administração está viva e presente, saída do próprio seio da Nação e identificada com esta, capaz de todos os milagres para salvar a Pátria e a Revolução. E no ápice, este extraordinário grupo de administradores: sete advogados provincianos, um fidalgo, dois capitães, um ator e um pastor protestante, que durante os doze meses decisivos vão governar dentro de um regime de “sangue, suor e lágrimas” — mas vão fazer brotar do chão os recursos necessários para vencer a lógica dos fatos, domar a rebelião, repelir a invasão, e cimentar imperecivelmente a sagrada unidade da Pátria.

O Problema da Influência Recíproca das Jurisdições

JOSÉ DE AGUIAR DIAS

II

SÔBRE A CHAMADA AUTORIDADE DA COISA JULGADA NO CRIME

O PROBLEMA da interdependência das jurisdições só se apresenta quando os diversos juízes decidem sobre os mesmos fatos. Mas esses fatos não são apreciados em si e por si. Conforme diz Hébraud, os tribunais não são instituídos para apurar fatos, mas para resolver litígios. Não investigam e verificam fatos senão como base necessária à solução das demandas. Daí resulta que toda constatação de fatos pelo juiz é *relativa* à ação em função da qual se procede (1).

A falsa impressão que, não só os leigos, mas até estudiosos, recolhem da questão, deriva do errado ângulo em que a encaram, aceitando a absorção dos fatos pela decisão e, assim, acolhendo-os indiretamente, sob a visão do juiz, incompleta ou deformada, porque colocada no ponto de observação que corresponde à sua jurisdição (2).

Mas os fatos, uma vez ocorridos, se incorporam à história. Nada os pode mudar. É claro que, se a decisão é fundada na ausência de prova — isto é, inexistência de fatos a apreciar — jamais se constituirá prejudicial no julgamento posterior, cuja instrução pode apurar fatos não verificados e sobre eles livremente estabelecer decisão. É a essa irreversibilidade que se tem de atender, como limitação à autonomia das jurisdições. No que toca ao direito a pronunciar, cada juiz é absolutamente livre, na apreciação, que a sua decisão envolve, dos fatos verificados em outra jurisdição e por esta considerados, do ponto de vista em que se pode colocar, dadas as suas atribuições.

No que toca aos fatos em si, porém, não há como afastá-los ou dar-lhes versão diferente. Têm quer ser aceitos definitivamente. Se, como diz Hébraud, não se pode transportar diretamente a decisão de uma jurisdição para outra (3), isso deve ser entendido em termos. A apreciação do juiz

a que são submetidos posteriormente os fatos não se obriga à apreciação do juiz que o precedeu. Mas se a verificação anterior envolve a decisão posterior, suprime, logicamente, essa liberdade de apreciação (4). Toda vez que, reaberto o debate judicial, se apurar que se repetem as exatas condições em que se feriu antes, a coisa julgada anterior, trate-se da mesma jurisdição, trate-se de jurisdições diversas, impõe-se com toda a força de sua autoridade. Isto é, não há liberdade de apreciação, quando a apreciação de uma jurisdição contém, como o todo contém a parte, a apreciação a ser feita pela outra.

Isso tanto vale na verificação da influência do julgado criminal sobre a ação cível, como no problema inverso, da repercussão da sentença cível sobre a ação penal e ainda na apreciação da influência da decisão administrativa sobre a instância judicial e vice-versa. A margem de liberdade da decisão posterior não é absoluta, mas limitada pelas condições em que tenha assentado o julgamento anterior irrecorrível. Normalmente, ordinariamente, as jurisdições se pronunciam restritivamente. Nem lhes seria lícito prejudicar o eventual julgamento posterior, invadindo-lhe a órbita de competência. Mas em certos casos há coincidência de pressupostos para um e outro pronunciamento. Quando ela ocorre, não é possível reconhecer a autonomia à decisão posterior, sob pena de admitir contradição, que constitui exatamente o temido resultado em vista do qual tanto se esforça a doutrina por uma solução de conjunto ao problema de que estamos tratando.

Apliquemos o critério às hipóteses mais frequentes. No que respeita à influência do julgado criminal, temos que: a) — a decisão criminal condenatória tem efeito absoluto sobre outra qualquer jurisdição. Ocorre, aí, a coincidência de pressupostos ou de condições de julgamento. A instância criminal, mais exigente do que nenhuma outra, excede, naturalmente, todas as preocupações das

(1) Pierre Hébraud, *L'autorité de la chose jugée au criminel sur le civil*, Paris, 1929, pág. 4.

(2) Autor e obra citados, loc. cit.

(3) Ob. cit., pág. 5.

(4) Se o juiz do crime, por exemplo, decide que o acusado agiu em legítima defesa, pronuncia julgamento de direito. Mas a coisa julgada sobre essa decisão tranca a liberdade do juiz do cível que não pode julgar procedente a ação de reparação do dano proposta contra o mesmo acusado. A sentença que reconhece a legítima defesa envolve necessariamente a isenção da responsabilidade civil.

demais jurisdições. A existência de uma condenação penal estabelece que, quando não estejam superadas, pelo menos estão preenchidas as condições sobre que as demais jurisdições formulam suas condenações (5). Assim, nenhuma discussão é possível, a respeito da responsabilidade civil, se a demanda de reparação vem instruída com a condenação do responsável no juízo criminal (6). Como, hoje, em quase uniforme jurisprudência, os tribunais, para a procedência da ação de reparação contra o patrão, se contentam com a prova da culpa do preposto, a condenação deste no crime tem efeito preclusivo no cível, de forma que impede a defesa acaso fundada em não preenchimento das condições para a procedência do pedido de reparação, pois há coincidência dessas condições. Não se passaria assim, se à responsabilidade do patrão fôsse irrelevante a culpa do proposto ou esta não se considerasse bastante para esse efeito. — b) a sentença criminal que nega a existência do fato (é preciso que não se limite a dá-lo como incerto ou não provado, mas que assente, precisamente, na prova da sua inexistência) ou da autoria (atribuindo-a, por exemplo, a outrem ou negando a existência do próprio fato, o que importa negar a autoria) tem absoluta eficácia de isenção na instância cível; — c) a sentença criminal que absolve por qualquer motivo peculiar à instância penal (prescrição, ausência de justa causa, anistia) não exerce nenhuma influência no cível; — d) a sentença penal fundada em dirimente ou justificativa não influi no juízo cível senão quando estabeleça culpa do ofendido. Como já dissemos, não é a justificativa ou dirimente, em si, que desautoriza a obrigação de reparar. E' conter a figura, o elemento pelo qual se rompe a causalidade. A esse propósito, o art. 65 do Código Penal estabeleceu confusão, ao dizer que a sentença penal fundada em estado de necessidade, legítima defesa, estrito cumprimento de dever legal ou exercício regular de direito, faz *coisa julgada* no cível (7). O legislador foi infeliz por dois lados: ao designar como coisa julgada o efeito preclusivo (já vimos que não há coisa julgada sem a tríplice identidade) e ao englobar no dispositivo escusativas que têm e escusativas que não têm esse efeito. Se, realmente, a legítima defesa, o estrito cumprimento de dever legal (8) e o exercício regular de direito produzem, uma vez reconhecidos no crime, o truncamento da ação cível, o mesmo já não se poderá

dizer da sentença que reconhece o estado de necessidade, ato lícito por sua natureza, mas sujeito a ressarcimento, desde que o prejudicado não o tenha provocado ou criado (9). O dispositivo é, pois, perfeitamente inútil (10); — e) as causas de extinção da punibilidade, restritas ao crime, não produzem efeito no juízo cível (11).

Sempre tendo em vista que o objetivo do juízo criminal é decidir sobre delitos, ao passo que o fim do juízo cível é resolver questão de direito litigiosa, daí resultando que suas sentenças devem ser soberanas, não se admitindo que o réu condenado no crime se faça julgar segunda vez no cível, como não se admite que a decisão cível se sujeite à revisão na instância criminal, podemos assentar que as jurisdições têm competência exclusiva, dentro desses limites, interpenetrando-se no que toca aos fatos que apurem.

É tempo de tocar no problema da influência da decisão cível sobre a instância penal. A regra geral é que as decisões de caráter civil não têm efeito sobre a jurisdição criminal (12). O motivo por que o princípio é universalmente aceito, já o

(9) Os eminentes desembargador Espínola Filho e professor Basileu Garcia não dão pela antinomia, que denunciamos, entre o art. 65 do Código de Processo Penal e, para não aludir a dispositivos isolados (arts. 66 do mesmo Código e 1.525 e 1.540 do Código Civil), o próprio sistema do direito brasileiro. A verdade, porém, é que essa opinião, também esposada pelo saudoso Filadelfo Azevedo, não se dá conta de que, se a fórmula fôr tomada à letra, é perfeitamente inútil e se fôr interpretada com os elementos que ela própria fornece, errônea. Englobando escusativas que afastam com motivos que não afastam a causalidade, o dispositivo é corpo estranho em uma boa lei e gera confusão. Nem se argumente que o estado de necessidade deva ser examinado com vistas ao art. 1.540 do Código Civil. Em primeiro lugar, porque, contradizendo o próprio entendimento da maioria, nem sempre haverá *coisa julgada*. O efeito preclusivo decorrerá de, no estado de necessidade, não ter intervindo contribuição culposa do prejudicado. Em segundo lugar porque, como já dissemos, o problema não é de coisa julgada, mas de aceitação das circunstâncias, com liberdade de *apreciação*.

(10) Retificamos, pois, a orientação seguida em nosso "Da responsabilidade civil", vol. 2.º, pág. 439. Não se acham revogados pelo art. 65 do Código do Processo Penal os arts. 1.519 e 1.540 do Código Civil. Mas o artigo 65 contém verdade e inverdade. A sentença de absolvição fundada em legítima defesa, cumprimento estrito de dever legal ou exercício regular de direito impede a ação de reparação do dano. O contrário se passa com a sentença que absolve com fundamento no estado de necessidade, que não impede a ação de reparação, nem exclui o dever de indenizar, salvo se aquele estado foi criado ou provocado pelo prejudicado.

(11) Câmara Leal consigna, entre as causas de extinção de punibilidade, o casamento do ofensor com a ofendida e o ressarcimento do dano, no caso de peculato culposo (Comentários ao Código de Processo Penal Brasileiro, vol. 1.º, pág. 255), constituindo-os em exceção ao princípio da limitação de seus efeitos à instância criminal. O que ocorre, justificando a exceção, é que o casamento é forma de reparação por excelência, confundindo-se nele a compensação cível com a satisfação moral que exclui a imposição de pena. No outro caso, é o próprio ressarcimento que, invertendo os termos da questão, se antecipa ao pronunciamento criminal.

(12) Merlin, Larombière, Toullier, apud Lacombe, De l'autorité de la chose jugée, Paris, 1866; pág. 311.

(5) O caso da tentativa inócua pareceria estranho nessa conclusão. Mas a inexistência de dano não é excluyente da *responsabilidade* e sim da *obrigação de reparar*. Eis porque é útil distinguir uma da outra, nas duas fases da política da responsabilidade civil.

(6) O art. 65 do Código de Processo Penal, aliás, dá força executória, nesse caso, à decisão criminal.

(7) Raramente, a prescrição cível coincide com a criminal. E' claro que, se ocorre a coincidência, a solução será idêntica. Idêntica, não única. A sentença criminal não tem efeito preclusivo, não basta ao julgamento cível. E' preciso que a jurisdição cível aplique a prescrição cível.

(8) Ressalvada, está claro, a responsabilidade civil do autor da ordem.

referimos. E' que, em regra, a instância cível é muito menos exigente que a jurisdição criminal. Se o fato gerador da responsabilidade criminal e da responsabilidade civil é um só, o direito penal, para aplicar suas sanções, se atém a padrões muito mais rigorosos, ao passo que o direito civil, partindo de pressupostos diversos, considera precipuamente o dano.

Sucedem, porém, não raras vezes, que a decisão do juízo cível contém todos os elementos do julgamento criminal. E' evidente que não se cogita de exorbitância do juiz ou de usurpação de funções, avançando a conclusões privativas do juízo criminal, mas de pronunciamento de sua própria competência, capaz de envolver a decisão criminal. Se, por exemplo, no juízo do desquite com fundamento em adultério, ficar estabelecido que adultério não houve, impossível se tornaria a ação penal com fundamento nessa infração ao dever conjugal. Se, porventura, em ação cível se declarar, em controvérsia sobre a autenticidade de um documento, a improcedência da arguição de falsidade, não há como admitir, em juízo penal, a ação de falsidade. Com maioria de razão, a absolvição, no cível, de pessoa responsabilizada por ato cul-

poso, interditaria qualquer procedimento criminal pelo mesmo fato.

Embora não tenha a mesma categoria, a instância administrativa está, em relação às demais, na situação de liberdade que, no decorrer deste trabalho, temos procurado situar nos limites da competência exclusiva: aceitação dos fatos ou circunstâncias apurados na outra jurisdição, mas autonomia para emprestar-lhes sua própria apreciação. Esta só não é livre quando, por se conter na apreciação anterior, dela não possa discrepar, sob pena de contradição. Assim, não pode a instância administrativa aplicar sanção a quem foi declarado estranho ao fato ou, de qualquer forma, dar como existente fato negado em outra jurisdição. Mas pode, em face da isenção por motivo não comum às duas instâncias, aplicar suas próprias sanções. O fato, por exemplo, que não chegue a constituir crime, pode, não obstante a absolvição na instância criminal, dar lugar a demissão na instância administrativa e, com maior razão, à aplicação de penalidades menores, desde que umas e outras não estão condicionadas aos exatos pressupostos da sanção penal, precisamente como a ação civil pode ser julgada procedente, não obstante a improcedência da ação penal.

Problemas de Assistência aos Filhos dos Funcionários Públicos Federais

SUBSÍDIO PARA A CRIAÇÃO NO I.P.A.S.E. DE UM
ÓRGÃO CENTRAL DE ASSISTÊNCIA À TUBERCULOSE
NA INFÂNCIA

ALVÁRO J. LOPES NORAT E SEBASTIÃO L. PRIOLLI

O CRESCENTE aumento do número de portadores de tuberculose, nas suas diversas formas, entre os filhos dos segurados do Instituto de Assistência e Previdência dos Servidores do Estado, ensejou o presente estudo. Não pretendemos seja êle um estudo completo, esperamos somente que possa servir como marco ou sinal de advertência a um mal que vem exigindo cada vez maiores encargos financeiros do Instituto para o qual trabalhamos.

No presente estudo, abster-nos-emos de citar as nossas estatísticas por não representarem as mesmas, por enquanto, com relativa fidelidade, o panorama da incidência cada vez mais notável da tuberculose entre os filhos dos funcionários públicos.

Explicamo-nos: As crianças mais altamente suspeitas de serem portadoras de tuberculose por coabitarem em meios reconhecidamente infectantes e mesmo, pela própria história mórbida, são levadas pelos seus responsáveis aos diversos serviços de Saúde Pública ou à Divisão de Tisiologia do IPASE, ficando para o serviço de Pediatria apesar da exigüidade de instalações e mesmo acúmulo de serviço, os casos em que a doença aparece mascarada por diversos outros sintomas que a primeira vista parecem mais graves.

Verificando que aumenta de dia para dia o número de crianças portadoras de tuberculose que se matriculam no serviço de Pediatria e Higiene Infantil da Sede, torna-se necessário maior e melhor aparelhamento de nosso Serviço para atender a essa contingência.

O I.P.A.S.E. se comprometeu, quando regulamentou os D.L. n.º 2.865 de 12-12-40 e 8.450 de 26-12-45, no capítulo referente à assistência aos tuberculosos:

Art. 7.º A assistência médica aos tuberculosos será prestada em ambulatórios, sanatórios e estabelecimentos congêneres.

Art. 8.º O servidor e seus dependentes, assistidos nos ambulatórios de Tisiologia do D.A. ou nos consultórios de médicos credenciados especiais, terão direito a gra-

tuidade nas consultas, exames complementares, tratamento e medicamento.

Parágrafo único. A concessão de gratuidade só abrange aos medicamentos que constituem a lista padrão adotada pelos órgãos técnicos.

Art. 9.º A assistência sanatorial ao servidor será gratuita sempre que a internação se verificar em sanatório do I.P.A.S.E. ou em estabelecimento congênere com o qual o Instituto mantenha contrato, e quando perceber o mesmo vencimento ou salário equivalente ou inferior ao padrão G ou à referência 23.

§ 1.º Quando o servidor perceber salário ou vencimento superior ao limite previsto neste artigo, terá direito a uma bonificação sobre as despesas mensais de internação calculadas na base da tabela constante do artigo 31.

§ 2.º Na apuração das despesas não se computarão os medicamentos que serão fornecidos gratuitamente conforme dispõe o art. 17 destas instruções.

§ 3.º Mediante proposta do D.A.T. e parecer do Serviço Social da D.A.S., poderá ser prestada assistência sanatorial ao cônjuge e ao filho do servidor, gratuita ou parcialmente remunerada, em conformidade com o disposto neste artigo e § 1.º, desde que a dotação orçamentária do D.A. comporte a despesa.

Art. 10. Quando não se puder internar o Servidor em Sanatório do I.P.A.S.E. ou a êle credenciado, conceder-se-á um auxílio sanatorial de Cr\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos cruzeiros) mensais.

Parágrafo único. São condições para a concessão do auxílio Sanatorial de que trata este artigo:

a) Estar o doente matriculado nos Serviços de Tisiologia do I.P.A.S.E.;

b) Não haver vaga, em Sanatório do I.P.A.S.E. ou naqueles com os quais o Instituto mantém contrato.

Para cabal desempenho dessa assistência, vem o I.P.A.S.E. dependendo, com essa finalidade, importâncias cada vez mais vultosas.

Sabemos, porém, que embora essas verbas venham sendo escrupulosamente empregadas, não deram para satisfazer senão 12, % das nossas necessidades em leito-sanatório, por isso possuímos ou contratamos para os doentes do D. Federal e Est. do Rio cerca de 298 leitos.

Esclarecemos que o cálculo das nossas necessidades em leito-sanatório, por falta de dados atualizados, foi feito, baseado em dados coligidos em publicações do Serviço de Bioestatística, do Ser-

viço Nacional de Tuberculose e do Departamento de Geografia e Bioestatística da Prefeitura do D. Federal. Senão vejamos: Estima-se em cêrca

de 255.000 o número dos funcionários públicos federais, 48% dos quais estão aglutinados no D. Federal.

DIVISÃO DE TISIOLOGIA

DESPESAS RELATIVAS AO PERÍODO 1943 A 1950

EXERCÍCIOS	AMBULATÓRIOS E SANATÓRIOS	APARELHOS E INSTRUMENTOS TÉCNICOS	IMÓVEIS	TOTAL
	Cr\$	Cr\$	Cr\$	Cr\$
1943.....	308.432,00	159.177,20	1.252.673,00	1.720.282,00
1944.....	774.221,50	167.836,80	8.000,00	950.058,30
1945.....	1.432.667,60	72.493,70	864.729,40	2.369.890,70
1946.....	2.369.193,10	35.907,70	955.916,30	3.361.017,10
1947.....	4.909.591,80	426.869,70	1.621.798,80	6.958.260,30
1948.....	7.989.888,10	378.157,30	2.463.239,00	10.831.264,40
1949.....	12.148.825,60	61.151,30	2.339.944,00	14.549.920,90
1950.....	*12.348.000,00	**73.981,60	***1.715.573,10	14.137.554,70
	42.280.819,70	1.375.555,30	11.221.873,60	54.878.248,60

* Importância consignada no orçamento, em execução, para 1950.

** Importância despendida até 30/5/50.

*** Importância despendida até 31/7/50, incluída Cr\$ 53.000,00, relativos à compra do Sanatório S. José, em Pôrto Alegre, na Paraíba.

Calculando-se um mínimo de 2 dependentes para cada funcionário, teríamos uma coletividade representada só no D. Federal por cêrca de .. 367.200 pessoas. Tomando-se como médio o índice 330 — de mortalidade por tuberculose incluído para população tipo: 100.000 mil habitantes do D. Federal; e tendo em vista que uma assistência hospitalar dessa especialidade só pode ser considerada perfeita quando existirem leitos na proporção de 2 para cada óbito, teríamos como necessários 2.420 leitos. Se, por outro lado, tomarmos como meio de pesquisa de leitos necessários o índice de morbidade, encontraríamos uma exigência de 2.122 leitos, cifra que embora mais modesta ainda está muito além da nossa realidade disponível (298 leitos somente). Dever-se-á notar que semelhantes cálculos são feitos baseados em um momento epidemiológico e encarando o aspecto assistencial unicamente sob a sua faceta de isolamento sanatorial, sendo pois mister lembrarmos aqui a comprovação de Paula Sousa, que, em qualquer coletividade que se pretenda erradicar a tuberculose pelo isolamento do tuberculoso, exige um número tão grande de leitos, que, num momento determinado, quando os tivesse prontos para ocupá-los, a simples decorrência de tempo necessário para sua instalação, faria com que se tornassem insuficientes para o isolamento dos doentes dessa coletividade.

Depreende-se assim, logicamente, porque é e será sempre deficitária em leitos sanatoriais a assistência ao tuberculoso do Ipase, e, motivo porque, embora em crescente aumento é, e serão sempre insuficientes as verbas requisitadas nas elabora-

ções dos orçamentos anuais para essa modalidade assistencial. Com o acima exposto não pretendemos diminuir o valor do tratamento *sanatorial* no combate à tuberculose, mas tão somente demonstrar a sua inexecutabilidade, se se pretender erigi-la em única barreira na luta contra aquela doença. Necessário voltarmos nossa atenção também para outros setores de ação modernamente encarados como de inestimável auxílio ao combate a essa entidade mórbida e que no plano assistencial ao tuberculoso da nossa coletividade não mereceu ainda o destaque a que faz juz. Se como dizia Behring, "a tuberculose no adulto nada mais é que o fim de uma longa história iniciada na infância", justo e lógico que, se fôr pretendido arranjar-se um "final feliz" para essa história, se deverá desde o início orientá-la para aquela finalidade se quisermos dar ao seu enredo uma continuidade lógica. Forçoso é confessarmos que muito pouco tem sido feito em nossa coletividade para incrementar o uso do BCG, medida liminar, deve ser a implantação urgente de um setor no Serviço de Pediatria e Hig. Infantil, encarregado da difusão em larga escala dessa medida de prevenção da tuberculose.

Recentemente, o 1.º Congresso Internacional do BCG, realizado em Paris, aprova várias conclusões das quais destacamos as seguintes:

Inocuidade

"Que o estudo de mais de 10 milhões de vacinações em todo o mundo, no curso de 25 anos, confirma a inocuidade absoluta da vacinação pelo BCG na espécie humana."

Eficácia

"Que a vacinação pelo BCG é o meio de prevenção mais eficaz contra a tuberculose".

Indicações

"Que se a vacinação de todos os recém-nascidos se impõe, também a vacinação de crianças mais idosas e dos adolescentes com tuberculino, reações negativas é recomendada.

Que o Congresso considera de interesse urgente a mais ampla difusão possível da vacinação pelo BCG.

Que o Congresso recomenda praticar a revacinação dos indivíduos vacinados em que a sensibilidade cutânea à tuberculina desapareceu".

Entre nós, no Ipase, muito embora contando com rica aparelhagem radiológica e brilhante equipe de técnicos para manejá-la, ainda não se intentou a organização de um cadastro toxácico da população infantil da nossa coletividade. O alérgico-diagnóstico continua sendo tão somente uma comprovação auxiliar de diagnóstico, individualmente requisitados; pois, até o presente momento, ainda não se lançou mão desse importante método de verificação epidemiológica para calcularmos os índices de infecção tuberculosa na nossa coletividade. Do exposto, verificamos que o combate à tuberculose entre o funcionalismo federal e dos seus dependentes ainda se encontra na fase *estática* da luta. Limitamo-nos a tratar dos doentes, internando-os quando fôr o caso e dentro das nossas reais possibilidades em leitos e enquanto isso não ocorre, fica o tuberculoso recebendo exames e medicamentos gratuitos nos serviços ambulatoriais.

Mister se torna porém passarmos à fase *dinâmica* da luta, que pode ser reduzida aos seguintes fatores:

- a) Premunicação em larga escala;
- b) Policiamento de focos;
- c) Diagnóstico precoce, a fim de possibilitar mais econômica e eficientemente a consecução do último item que é o de
- d) Tratamento dos doentes.

Assim, nos estudos a que se tem procedido para ampliação dos Serviços de Proteção à infância do I.P.A.S.E., está prevista a instalação de uma Seção de *Tisiopediatria* que terá a seu cargo, entre outras, as seguintes atribuições:

- 1) Cadastro tuberculino-torácico de toda a população infantil da nossa coletividade (ao todo cerca de 85.000 indivíduos).
- 2) Vacinação pelo BCG nos casos indicados e nas suas diversas modalidades.
- 3) Diagnóstico precoce.
- 4) Tratamento.

Para essa seção foi planejada uma unidade assistencial com atividade tanto quanto possível próxima de um Dispensário e que foi por nós denominada de

Serviço de Tisiologia Infantil (S.T.I.) que deverá possuir os seguintes órgãos:

- 1) Direção

- 2) Contrôles técnico
- 3) B.C.G.
- 4) Diagnóstico
- 5) Tratamento
- 6) Laboratório
- 7) Radiologia
- 8) Serviço Social
- 9) Polícia de focos
- 10) Cozinha dietética.

Abrangendo tão grande número de organismos, é óbvio que o S.T.I. deva contar com relativa autonomia administrativa e *ipso facto* financeira. Sua direção subordinar-se-á, portanto, à Divisão de Pediatria e Higiene Infantil e o seu dirigente será Membro do Conselho de Proteção à Infância do I.P.A.S.E. (Órgão Normativo a ser criado e que deverá ser integrado pelos chefes de Serviços de Pediatria, Higiene Infantil, Tisiologia Infantil e Serviço Social, que em conjunto traçarão os planos assistenciais, sua extensão gradativa aos demais Estados, bem como a *fiscalização* técnica da padronagem de atendimento) (Vide organograma anexo).

Direção — função técnica, devendo ser exercida por médico que para o seu desempenho deverá trabalhar sob regime de "tempo integral". Compreende, como é de prever-se, duas importantes facetas: a técnica e a administração. Para a parte técnica deverá a direção contar com o auxílio de controle técnico (organismo sobre o qual falaremos mais adiante) e para a parte administrativa, deverá contar com elementos suficientes para o desempenho das diversas tarefas de controle pessoal, contábil, etc.

Obviamente, que no sistema de administração que se pretende adotar, não deverá a direção controlar os serviços de mais de 8 encarregados, para que seja eficiente sua ação. Assim, de acordo com o volume dos serviços administrativos, serão periodicamente revistas as atribuições dos encarregados, a fim de que a estes, como a quaisquer outros elementos do S.T.I. não ultrapasse aquele número, o de pessoas sob seu controle.

Contrôle Técnico — é o órgão controlador de todas as atividades técnicas do serviço; terá funções normativas, consultivas e auxiliará a direção do S.T.I. em algumas funções executivas, será também de sua competência a seleção de assuntos a serem estudados em reuniões seminárias de todo pessoal técnico, tendo em mira seu aprimoramento técnico-científico e ético. Além do diretor do S.T.I., será formado por representantes de cada setor de trabalho do serviço como seja:

- 1 representante do setor BCG;
- 1 representante do setor diagnóstico;
- 1 representante do setor tratamento;
- 1 representante do setor radiologia;

IPASE

DEPARTAMENTO DE ASSISTÊNCIA

DIVISÃO DE PEDIATRIA E HIGIENE INFANTIL

CONSELHO DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA

SERVIÇO DE TUBERCULOSE INFANTIL
DIRETOR

CONTRÔLE
E TÉCNICA

SECRETÁRIO

SEÇÃO TÉCNICA

B. C. G.

DIAGNÓSTICO

TRATAMENTO

RADIOLOGIA

LABORATÓRIO

SERVIÇO
SOCIAL

POLÍCIA
DE
FOCO

SEÇÃO ADMINISTRATIVA

PESSOAL

ARQUIVO
E
ESTATÍSTICA

MATERIAL

CONTABILIDADE

EXPEDIÇÃO
E
COMUNICAÇÕES

COZINHA DIETÉTICA



Sala de espera do Serviço de Radiologia (Ambulatório Central)

- 1 representante do setor laboratório;
- 1 representante do setor serviço social;
- 1 representante do setor polícia de fogo;
- 1 representante do setor enfermagem.

O controle técnico terá suas atribuições estatuídas em regimento próprio, os casos omissos deverão ser submetidos à apreciação dos seus membros e as resoluções só serão executadas quando aprovadas pela maioria, cabendo ao diretor, nessas condições, somente o voto de desempate.

B.C.G. — A este setor competirá, além da feitura do cadastro tuberculino torácico de toda a população infantil dos segurados do I.P.A.S.E., também a ministração e o controle do B.C.G. (Este setor deveria entrar em funcionamento, com a máxima urgência, antes mesmo da instalação do S.T.I. por isso deverá entrar proximamente em vigor a lei de exigibilidade da vacinação pelo B.C.G.) Para este setor, julgamos necessário o seguinte pessoal que como os dos demais setores deverá trabalhar sob o regime de tempo integral:

- 2 médicos:
- 1 encarregado do controle do alérgico-diagnóstico
- 1 encarregado do controle do roentgen-diagnóstico.
- 2 auxiliares de enfermagem:
- 1 para execução de testes tuberculinicos
- 1 para ministração do B.C.G.
- 1 secretário-arquivista
- 1 atendente.

Diagnóstico — A este setor competirá a elucidação diagnóstica dos casos que forem enviados pelo setor B.C.G. como suspeitos e terá a seu encargo não só a colheita de material, como a valorização dos achados dos exames clínicos, radiológicos e laboratoriais.

Aqui será necessário o seguinte pessoal:

- 1 médico tísio-pediatra;
- 1 enfermeira diplomada;
- 1 auxiliar de enfermeira;
- 1 atendente, que com a enfermeira auxiliar coadjuvarão os serviços da enfermeira, principalmente na execução dos lavados-gástricos.

Tratamento — A este setor competirá como é de depreender-se o tratamento dos casos enviados pelo setor diagnóstico. Fica ainda subordinado a esse setor, pequeno depósito de medicamentos, cuja entrega será rigorosamente fiscalizada pelo encarregado dessa seção. A padronização dos diversos produtos medicamentosos será periodicamente revista pelo controle técnico. Nesse setor

deverá exercer suas atividades o seguinte pessoal:

- 1 médico;
- 1 enfermeira;
- 1 encarregado do depósito de medicamentos;
- 1 atendente.

Laboratório — Encarregar-se-á de toda a parte de exames complementares solicitados pelos setores — Diagnóstico e Tratamento, e será altamente especializado na parte bacteriológica e anátomo-patológica da tuberculose. Obviamente deverá funcionar também para exames diversos, habitualmente solicitados para complemento diagnóstico e estudo evolutivo da doença. Aqui deverão exercer suas atividades:

- 1 médico laboratorista;
- 3 técnicos para preparo de material:
- 1 Semeadura e cultura;
- 1 para exames hematológicos e excretas;
- 1 anátomo-patológico;
- 1 secretária;
- 1 atendente;
- 1 servente.

Radiologia — Encarregar-se-á de toda a parte radiológica do Serviço, desde as Roentgens do setor Cadastro, até as tele, tomo, e broncografias solicitadas pelos setores de Diagnóstico e Tratamento. Na leitura das chapas será o radiologista auxiliado pelos médicos das seções a que se destinarem os respectivos exames e deverá trabalhar com os seguintes elementos:

- 4 técnicos;
- 1 atendente;
- 1 servente.

Serviço Social — A este importante setor de ação do S.T.I. caberá a não menos importante tarefa de "reabilitar, amparando, o doente e sua família". Julgamos poder encarregar este setor, do estudo e análise das condições financeiras, e educacionais etc., etc., dos familiares e dos doentinhos em tratamento no S.T.I. É um setor cuja própria natureza de trabalho exige grande entrosamento com os demais e deverá contar com o seguinte pessoal:

- 2 assistentes sociais;
- 2 ajudantes de assistentes sociais (estudantes).

Polícia de Foco — É um dos maiores esteios em que se baseará o trabalho do S.T.I. A ele competirá uma das mais árduas tarefas, qual seja a de visitas domiciliares para a verificação de condições ambientais, anotações e conselhos de ordem higiênica, bem como arrolamento e encaminhamento de toda "entourage" de cada criança doente ao S.T.I. ou ao Serviço de Tisiologia, conforme for o caso. Dentro das possibilidades orçamentárias, e tendo em mira a magnitude dos

Serviços a serem prestados por este setor, justo é que se cogite desde logo em proporcionar condução própria para os que devam exercer suas atividades neste setor. Assim, caso se consiga resolver o problema acima, estimamos como necessário o seguinte pessoal:

- 1 visitador domiciliário — Chefe;
- 4 visitantes domiciliários;
- 1 secretária.

Cozinha Dietética — Encarregar-se-á de demonstrações de dietética bem como o preparo de pequenos lanches, mingaus, etc. para as crianças a espera de exame do S.T.I. Contará com o seguinte pessoal:

- 1 auxiliar de dietista;
- 2 serventes.

Localização — Centralizados como estão nesse Serviço todos os seus órgãos constituintes, devendo fornecer assistência a todas as crianças da nossa coletividade, julgamos deva ser o mesmo localizado dentro da zona central da cidade, em local de fácil acesso e próximo de condução do tipo popular. Pensamos que dentre os imóveis situados na zona compreendida entre os bairros da Lapa e Esplanada do Senado, deva ser encontrado algum que preencha os itens acima, somados aos baixos custos de aquisição ou aluguel, como ainda é encontradiço nessa região.

Instalação — Pode ser feita em prédio especialmente construído ou facilmente adaptável, desde que preencha os seguintes requisitos:

- 1) Prédio isolado;
- 2) Aposentos ventilados e bem iluminados.

Julgamos como necessário para instalação de cada setor, os seguintes aposentos:

Seção técnica.

1.º B.C.G.

1 Sala de espera ampla (com entrada privativa);

1 Sala para alergo-diagnóstico e B.C.G.;

1 Sala para controle tuberculino-torácico; Sanitários.

2.º Diagnóstico

1 Sala de espera (privativa);

1 Sala com boxes para colheita de material para exame;

1 Consultório Sanitários.

3.º Tratamento

1 Sala de espera (privativa);

1 consultório;

1 sala para depósito de medicamento. Sanitários

4.º Laboratório

1 Sala de espera;

1 Sala ampla para os exames de rotina.

5.º Radiologia

1 Sala de espera;

1 Sala para o Roentgen;

1 Sala para Tele, Tomo e Broncografias;

1 Saleta anexa para broncoscopia;

1 Câmara escura.

6.º Serviço Social

1 Sala para assistentes sociais;

Cozinha dietética

Seção Administrativa:

Preferentemente localizar-se-á em andar superior e deverá ter espaço suficiente para:

Sala de espera;

Gabinete do Diretor;

Sala para expediente e comunicações;

Sala para contabilidade e seção do pessoal;

Sala para seção do material e almoxarifado;

Sala para arquivo e estatística;

Sala para reuniões.

Sanitários.

Localizar-se-á também nesse pavimento a sala das visitadoras domiciliárias.

Fastidioso e sem maiores proveitos seria o enumerarmos neste artigo as exigências do serviço planejado, em aparelhagem, bem como seus orçamentos de instalação e manutenção.

Sabemos, porém, que uma unidade como a planejada só é economicamente viável quando puder servir a pelo menos 50.000 indivíduos, cifra que, como expusemos no início do nosso trabalho, é muito inferior a do número de crianças que ficarão sob o controle desse serviço.

Por isso, no D. Federal, ela deverá destinar-se exclusivamente aos dependentes dos segurados do nosso Instituto e nos Estados, quando oportunamente for estendido esse tipo assistencial, cogitar-se-á de fazê-lo em combinação com outras Autarquias ou serviços locais a exemplo do que já vem sendo feito em outras esferas de assistência.

Assim, resumidamente, foram encarados alguns aspectos do problema assistencial à Tuberculose na infância com a criação de um Serviço de Tisiologia Infantil.

Pela singeleza de seu tamanho poderá parecer, à primeira vista, demasiado otimista o resultado que dele se espera; mas, é passado o tempo em que se aquilatava do estado sanitário de um povo, pela existência de grande número de nosocômios, definimo-los hoje como testemunhos de falhas, percalços ou acidentes em um plano assistencial coletivo. Assim, porque não confessarmos que esperamos com essa modalidade de luta antituberculosa trazer os índices de morbidade da nossa coletividade para cifras cada vez mais baixas e quiçá posamos também alcançar o esplêndido resultado sueco onde, há 3 anos, não se registra um caso de infecção tuberculosa na infância.

Classificação de Cargos na Inglaterra

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO

O ESTUDO superficial do sistema de cargos do serviço civil inglês poderia levar a conclusões deformadoras da realidade, mas um estudo atento servirá, à maravilha, para demonstrar as peculiaridades do seu sistema em contraste com o tipo de classificação adotada nos Estados Unidos. E, assim, daria ensejo à perfeita definição e compreensão da classificação de cargos em vigor no Brasil, se confrontarmos esta com os tipos representativos de classificação de dois países vanguardeiros do serviço público moderno.

A explanação da classificação de cargos da Inglaterra, por ser complexa, não dispensará comentários sobre vários órgãos que, em conjunto, interferem na administração de pessoal inglesa, como sejam o Tesouro, a "Civil Service Commission", os "Establishments officers", os "Whitley Councils" e a "Industrial Court" (1). Adotar-se-á o critério cronológico na exposição da matéria a fim de metodizar o assunto.

1853 — Em consequência do relatório elaborado pelo historiador Macaulay, foi introduzido depois de vinte anos de estudos e debates, o sistema do mérito (concurso competitivo) para as nomeações destinadas ao serviço inglês na Índia (2). Neste relatório, Macaulay acentuou que os servidores civis da Companhia da Índia deveriam entrar para a carreira quando ainda moços e trazer consigo uma educação liberal completa desde

que a experiência já provava que este tipo de educação constituiria a melhor preparação para o exercício de qualquer função que exija altos penhores de espírito. Acentuou ainda que pessoas dedicadas, durante anos, a estudos que não se relacionem com qualquer profissão ou negócio e que, por isso, estão em condições de robustecer e enriquecer o seu espírito geralmente serão superiores em qualquer profissão ou função a outras que aos 18 ou 19 anos se dedicaram exclusivamente a estudos específicos da sua profissão (3). Este pensamento, realmente, é o fundamento filosófico do sistema de classificação de cargos da Inglaterra.

A implantação do sistema do mérito para selecionar funcionários do serviço inglês na Índia resultou também da firme convicção de que as responsabilidades da Inglaterra naquele país pediam homens competentes e permanentes que o favoritismo político jamais poderá selecionar. Introduzido em 1853-1854, o serviço inglês na Índia criou o sistema de carreiras para os funcionários (4).

in which were formulated the ideas of open competition and university training foreshadowing a civil service career worthy of the best talent of England", Leonard D. White, "The Civil Service in Modern State", The University of Chicago Press, 1930, p. 3.

(3) "We believe that men who have been engaged, up to one or two and twenty, in studies which have no immediate connection with the business of any profession, and of which the effect is merely to open, to invigorate, and to enrich the mind, will generally be round, in the business of every profession, superior to men who have at eighteen or nineteen, devoted themselves to the special studies of their calling" (White, ob.cit. p. 11).

(4) "The major break came in the Indian service in 1853, and reflects the culmination of a slowly developing conviction that the range and scope and complexity of public responsibilities in India had become so great as to require more adequate guaranties of competence in officials than were possible under the half — concealed patronage system of the East India Company (White, "The British Civil Service" in "Civil Service Abroad", McGraw-Hill Co., 1935, p. 6); "In 1853 the historian Macaulay presented his famous report on the Indian service, which not only renovated that service but furnished the model for the home service, then shot through with patronage. It was only two years later that an Order in Council established the British Civil Service Commission and authorized it to introduce the examination system which had just been rejected in the United States" (White, "Government career, service", The University of Chicago Press, 1939, págs. 3-4).

(1) "The administration of this army of public employees is vested in three agencies: 1) the Civil Service Commission, 2) the Treasury, and 3) the departments in which they work. Broadly speaking, the Civil Service Commission is responsible for recruitment, the Treasury for general conditions of service, and the departments for day-to-day administration", Harvey Walker "Training public employees in Great Britain" — McGraw-Hill Book Co., 1935, p. 1; "In England, the authority for personnel administration is divided among the Treasury, the Civil Service Commission, and the operating departments. The Treasury (at the head of which is the Prime Minister) controls the numbers, classification, and pay of civil servants, their conditions and methods of work, and the appropriation estimates of the departments. The Civil Service Commission, (which reports directly to the Crown) recruits, examines and certifies. The departments, under the general oversight of the Treasury, are responsible for day-to-day personnel administration" (Civil Service Assembly, ob.cit. p. 20, nota n.º 43).

(2) "The philosophical basis of the modern British civil service was laid down by Macaulay in his famous report on selection of probationers for the Indian service,

Um relatório ainda de 1853 de uma comissão da qual faziam parte Sirs Charles Trevelyan e Stafford Northcote sugeriu, sem resultado legislativo, a introdução do sistema do mérito no "home service" (5). O Parlamento, ao contrário, se manifestou até hostil a esta extensão do sistema do mérito e White ressaltou que a criação da "Civil Service Commission" redundou de ato do Conselho de Ministros (6).

Já nesta época em que prevalecia o nepotismo, o Tesouro assumia influência marcante na administração de pessoal inglesa. O relatório Macaulay lançou as bases do recrutamento em condições tais que o candidato devia mediar de 17 a 24 anos, característica esta que ainda hoje peculiariza as classes gerais do Tesouro. A classificação de cargos da Inglaterra está intimamente relacionada com o sistema educacional do país pois as matérias do concurso são as ministradas nas escolas e universidades conforme as classes em que ocorre o recrutamento (7). Esta conclusão não se aplica *in totum* às classes departamentais (departmental classes) que são aquelas não compreendidas no Relatório que estudou a reforma do sistema de cargos em 1920.

1855 — Antes de 1855, as nomeações no serviço civil inglês decorriam de influência política ou pessoal. Em 1855, um decreto do Conselho criou, pela primeira vez, no serviço público moderno, uma Comissão do Serviço Civil (8) e estabeleceu a exigência de concurso para as nomeações. Admite-se que esta "Order in Council" de 1855 instituiu "the foundation of the modern civil service" (9) e a partir desse ano o serviço diplo-

mático e os cargos mais elevados foram estruturados na base de carreira (10).

1870 — Nesse ano, outro decreto do Conselho estabeleceu a norma de concurso competitivo e geral como método normal mas não exclusivo de ingresso no serviço civil inglês, concurso que se tornou o sistema "standard" de recrutamento (11). Decorreu em linhas gerais deste decreto a instituição de serviço civil inglês com base em duas grandes classes administrativas, ambas com traços inconfundíveis. Diz White que estas duas classes ainda hoje representam o serviço civil inglês, marcando o seu principal aspecto. (12)

Com a instituição generalizada do sistema do mérito (13), os ocupantes de cargos administrativos passariam a ter oportunidades de galgar os postos mais elevados da administração; os jovens, completado o curso secundário ou universitário, escolhiam de preferência o serviço público como profissão para o resto da vida. Mesmo aos que não concluíram o curso secundário estava aberta a possibilidade de fazer carreira no Serviço civil ingressando como auxiliar de escrita (writing assistant). Os universitários se inclinavam ou para o clero, exército, marinha ou serviço público. E coisa paradoxal, White refere que na Inglaterra a vocação para o serviço público era espécie de reação à influência do nepotismo nos negócios privados (14).

Nestas condições, o decreto do Conselho de 1870 veio continuar a tendência já notada de eliminar a influência política na nomeação para os cargos públicos e introduzir um sistema de recrutamento característico por força do qual os jovens seriam nomeados para as classes administrativas ou do Tesouro dentro de limites de idade preestabelecidos após se sujeitarem a concursos competitivos e públicos, destinados à avaliação geral da

(5) "A report by a treasury committee, also written in 1853, and animated by Sir Stafford Northcote and Sir Charles Trevelyan, proposed open competition for the home service" (White, "The British Civil Service", ob. cit. p. 1).

(6) "Still Parliament remained hostile to the application of the merit system to the home service and the creation of the Civil Service Commission was an act of the executive branch in the form of an order in council" (White, "The British Civil Service", ob. cit. p. 6).

(7) "Recruitment at early age levels, on the basis of academic examinations related to the usual school subjects taught at various educational levels, was definitely foreshadowed in Macaulay's report on the Indian examinations in 1854, and has been an unvarying feature of the recruiting methods to this day" (White, "The British Civil Service", ob. cit. p. 3).

(8) "The Civil Service Commission was established by an Order of Queen in Council on May 21, 1855, largely as the result of the approval by Lord Palmerston's Government of a report on the condition of the public service made by Sir Stafford Northcote and Sir Charles Trevelyan" (Walker, ob. cit. págs. 1-2).

(9) "The Order in Council of 1855, which for the first time in modern government created a civil service commission and required a minimum of competence among public officers is the foundation of the modern civil service" (White, "The British Civil Service", ob. cit. p. 1).

(10) "The foreign service and the higher branches of the civil service were placed on a career footing although somewhat precariously, in 1855" (White, "The British Civil Service", ob. cit. p. 7).

(11) "Finally, in 1870, an Order in Council of fundamental importance laid down the rule of open competitive examination as the normal method of entrance into the permanent service, and strengthened Treasury influence over the establishments" (White, "The civil service in the modern state", p. 4).

(12) "Differentiation of the service into two main clerical classes, with a rigid line of demarcation between the two, dates broadly from the Order in Council of 1870" (White, "The British Civil Service", ob. cit. p. 2).

(13) "The civil service generally became a career service in 1870 with the Order in Council establishing open competitive examination as the normal method of entry" (White, "The British Civil Service", ob. cit. p. 7).

(14) "For university men, the civil service, the church, the army and the navy furnish four vocations which are held in high esteem. The influence of nepotism in British business is so great that the public services are often referred to as the chief "open" careers in Great Britain" (White, "The British Civil Service", ob. cit. p. 8).

inteligência e habilidade e não da formação ou pendor profissional, técnico ou especializado (15).

O serviço civil inglês se construiu sobre a base de sistema educacional bem definido; coordenou-se posteriormente um sistema dual de cargos administrativos o qual foi a gênese das atuais classes gerais do Tesouro determinadas em 1920. Assim, o recrutamento se fazia para dois grandes grupos: Classe I ou intelectual, selecionados candidatos com educação universitária e Classe II ou de rotina, para candidatos correspondentes ao currículo secundário (16).

1894-1895 — Durante esses dois anos, a supervisão da administração de pessoal do serviço civil inglês coube simultaneamente ao Tesouro e aos Ministérios em geral (departments). Depois de 1895, o Tesouro reassumiu a sua posição eminente que se tornou dominante a partir de 1920 em consequência de recomendações contidas no relatório da "Haldane Committee on Reconstruction" no sentido de restabelecer a supervisão do Tesouro sobre administração de pessoal um tanto desprestigiada e abalada no decorrer da guerra de 1914-1918 (17).

1919 — Esse ano marcou grandes acontecimentos na administração de pessoal do serviço civil inglês; assinala-se o estabelecimento do "National Council for the administrative and legal Departments of the Civil Service" ou mais conhecido como "Whitley National Council" ao qual se juntaram imediatamente mais de 70 conselhos departamentais ("departmental Councils"). Criava-se, assim, um sistema de conselhos destinados a negociar, conciliar e arbitrar as questões relacionadas com o serviço civil, considerado, de um lado, o Estado como empregador e, de outro, o funcionalismo em geral (18).

(15) "In the 1850's, coincident with the beginnings of the elimination of patronage, the British began civil service operations on a distinctive theory of recruitment, the principal features of which were "the admission of young people into the service at prescribed ages" through open competitive examinations, and the design of these examinations to indicate general ability and intelligence rather than technical preparation or subject matter specialization for the duties of a particular occupation or specific activity. Thus basic to the adopted recruiting practice was the coordination of national education and entry into the service" (Civil Service Assembly, ob.cit. p. 21).

(16) "Classe I was recruited by examination based on university curricula and was assigned duties of an administrative and policy-forming nature. Classe II was recruited by a less exacting examination, roughly corresponding to secondary school curricula" (Civil Service Assembly, ob.cit. p. 21).

(17) White, "The British Civil Service", ob.cit. p. 2.

(18) "The developments during and since the war have been of deep significance, and the post-war services differs from the pre-war service in many important aspects. In 1919 was established the system of Whitley Councils for the Administrative and Legal Departments, which has been instrumental in introducing significant changes in the organization and classification of the service (White, "Civil Service in the Modern State", p. 4).

Diz White que o sistema de "Whitley Council" contribui consideravelmente no sentido de satisfazer as inquietações sociais surgidas depois da guerra, as quais solicitavam a organização da sociedade em bases mais democráticas. Traduz a aplicação na administração pública do princípio paritário de comissões ou conselhos mistos já aplicado na indústria. Na essência, os "Whitley Councils" são conselhos mistos de conciliação (19).

O princípio de conciliação inicialmente se aplicou na solução de questões operárias surgidas depois da 1.^a guerra mundial; partindo dessa finalidade obreira e industrial, o sistema em causa se estendeu ao serviço civil. Em maio de 1919, conselhos interministeriais estudaram o assunto e depois de alterações da constituição orgânica do sistema projetado, em que intervieram associações de funcionários, chegou-se à forma definitiva em 28 de maio de 1919 elaborada pela "National Provisional Joint Committee on the application of the Whitley Report to the Administrative Departments of the Civil Service"; forma esta que representa propriamente a organização do sistema (20).

Há três categorias no sistema de "Whitley Councils": o Conselho Nacional ("National Council"), os Departamentais ("Departmental Councils") e Distritais e de serviços ("District and Office (or Works) Committees").

O Conselho Nacional se compõe de 54 membros, metade para o Governo ("the official side") e metade para o funcionalismo ("staff side"), distribuída a representação do funcionalismo a associações de classe reconhecidas mediante cotas correspondentes ao seu quadro social. O Presidente do Conselho é representante oficial, o vice-presidente representante do funcionalismo.

A finalidade do Conselho Nacional é assegurar a maior cooperação entre o Estado, na qualidade de empregador, e os servidores públicos civis no estudo de questões de administração pública, visando-se à eficiência sem prejuízo do bem-estar econômico dos funcionários. Com este propósito, cabe ao Conselho Nacional:

— estabelecer o mecanismo necessário e o conhecimento de reivindicações surgidas;

— sistematizar a experiência e pontos de vista divergentes dos servidores públicos.

Coerente com esta finalidade e competência as atribuições do Conselho Nacional se destinam a:

— promover o melhor meio de utilizar as idéias e experiências do corpo de servidores;

(19) "Growing out of the post-war agitation for a more democratic organization of society, and finding its first application in the field of industry, the joint councils were granted by the government to civil service employees but only after some hesitation (White, "The British Civil Service, ob.cit. p. 39).

(20) White, "The Civil Service in the Modern State", págs. 23-32.

— assegurar ao funcionalismo participação e responsabilidade no que diz respeito à determinação e observância das condições sob as quais executam os seus deveres;

— determinar os princípios gerais relacionados com o serviço e, assim, tratar de recrutamento, horas de trabalho, remuneração, promoção, disciplina, estabilidade e aposentadoria. Não tem competência o Conselho para o estudo e apreciação de casos individuais sobre promoção e disciplina;

— estimular a educação superior do funcionalismo e seu treinamento em alta administração e organização;

— aperfeiçoar a estrutura e organização dos serviços e os meios que facilitem o completo conhecimento de sugestões apresentadas pelos servidores a respeito destas questões; e

— propor legislação que cogite da situação dos servidores com referência aos seus cargos.

Traço interessante da constituição dos "Whitley Councils" está no fato de que as deliberações são tomadas em bloco, não havendo votos individuais: de um lado, o bloco oficial e, de outro, o bloco do "staff". As decisões, depois de tomadas por este processo, são levadas ao Gabinete do Ministro para terem força executiva (21).

O Conselho Nacional não é um tribunal de apelação ao qual poderiam recorrer os Conselhos Departamentais; entretanto, estes podem subir ao Conselho Nacional quando precisam de orientação e pareceres em casos difíceis e complexos (22).

Os Conselhos Departamentais, no âmbito dos Ministérios e Departamentos, são as peças mais importantes do sistema de "Whitley Councils", não há número fixo de conselhos deste tipo pois poderá haver mais de um conselho departamental em determinado setor conforme os interesses e necessidades ou seu tamanho, embora a regra geral seja um conselho para grandes departamentos (23).

(21) "... shall be reported to the Cabinet and shall there upon become operative" (White, "Civil Service in the Modern State", p. 29); "Business is transacted in the national and departmental councils by agreement. An agreement is reached by acceptance of a proposal by the two sides respectively, each acting as a unit. There is no individual voting, and in the discussions individual representatives put forward only the views which each side, in preliminary meeting, has accepted" (White, "The British Civil Service", ob.cit. p. 42).

(22) "The National Council will not act as a Court of Appeal from a Departmental Council, but it will be open to a Departmental Council to ask the National Council for advice in cases of difficulty" (White, "Civil Service in the Modern State", p. 29).

(23) "The work of the National Council, which had very great importance in the early years, has tended to become somewhat less important as the major issues have been dealt with. On the other hand, the work of the departmental councils, which is in more intimate association with the actual business of administration, has been maintained in full vigor" (White, "The British Civil Service", ob.cit. p. 42). "As a general rule should be one Departmental Council set up in each Department. In Departments which are large, or which contain interests of a varied or possibly diverse character more than one Departmental Council may be necessary; some Departments on the other hand are so small that they may not need all the machinery of councils (White, "The Civil Service in the Modern State", p. 30).

A organização destes Conselhos segue as linhas gerais adotadas para o Conselho Nacional que deve aprovar a constituição de cada um a fim de que se guarde uniformidade de estrutura. Deste modo, não é fixo o número de representantes dos dois lados, o qual se determina tendo em vista a eficiência e o caráter representativo dos seus membros. Cada Conselho dispõe sobre a sua composição, não prevalecendo o princípio partitório. A presidência e vice-presidência, como ocorreu com o Conselho Nacional, cabem aos representantes oficiais e do funcionalismo, respectivamente. Norma adotada na constituição dos Conselhos Departamentais e que o Conselho Nacional apenas interfere para que não haja discrepância e desuniformidade de organização que contrariem as idéias gerais do sistema do "Whitley Councils", razão por que cada Conselho deste tipo está investido de poderes que o tornam independente e com autonomia de ação, respeitadas a jurisdição e a competência de cada um (24).

Assim é que a finalidade e atribuições dos "Departmental Councils" são as mesmas do Conselho Nacional, guardadas as áreas em que cada um funciona. As decisões (agreements) são tomadas em bloco e transmitidas ao Ministro ou diretor da repartição (head of department) para que tenham força executiva. As questões individuais que versam sobre promoção e disciplina entram na alçada destes Conselhos uma vez que não ocorra infringência dos princípios gerais estabelecidos pelo "National Council".

Os Conselhos Distritais e de serviços giram na órbita do Conselho Departamental respectivo que deve aprovar a constituição e funções de cada um, dentro do princípio de respeito de ação e administração interna. Estes Conselhos colocados intimamente em contato com os problemas de administração de pessoal conhecem igualmente das questões individuais relacionadas com promoção e disciplina. (25).

O relatório sobre organização dos "Whitley Councils" não sugeriu a extinção do "Civil Service Arbitration Board"; ao contrário, declarou expressamente que o mesmo permaneceria (26). Este Conselho de arbitragem é o órgão estabelecido depois da guerra de 1914 para conhecer as questões de salário e trabalho levantadas entre

(24) "We think that it is neither possible nor desirable to prescribe in detail a form of constitution for the individual Administrative Departments which differ from one another in size, in organization, and in the nature of duties exist to perform" (White, "The Civil Service in the Modern State", p. 30).

(25) "The establishment and functions of such Joint Bodies, will be a matter for the decision of the Departmental Council concerned when constituted" (White, "The Civil Service in the Modern State", p. 32).

(26) "For the purposes of this Report we have assumed that the Civil Service Arbitration Board will continue in being" (White, "The Civil Service in the Modern State", p. 24).

o Governo e os servidores públicos. Antes de 1914, o serviço civil inglês já reconhecia ao funcionário o direito de apelar ao Ministro ou Chefe de repartição; este direito de apelação já em 1906 foi reconhecido às associações representativas dos funcionários. Não havia ainda um mecanismo com finalidade de consulta e arbitragem; depois da guerra aludida, a necessidade de estabelecer um sistema com aquela finalidade se tornou imperiosa e veio concretizar-se na "Civil Service Arbitration Board".

A arbitragem se tornava compulsória a requerimento de uma das partes; deste modo, a ação deste Conselho foi intensa e, conhecendo geralmente de questões sobre salário, ocorreram substanciais reajustamentos na escala de padrões de vencimentos em correspondência ao alto custo da vida reflexo da guerra (27).

Em 1919, houve dois grandes acontecimentos já enumerados — sistema de "Whitley Council" e o "Civil Service Arbitration Board"; há que registrar, no ano seguinte, a constituição do sistema de classificação de cargos das denominadas classes gerais, administrativas ou do Tesouro.

1920 — O Serviço civil inglês se ampliou muito a fim de enfrentar as contingências da guerra de 1914; o sistema de pessoal então vigente, superado e considerado inadequado, passou a ser objeto de estudo com o propósito de adaptá-lo às novas condições (28).

Criados os "Whitley Councils", uma das suas primeiras tarefas empreendidas na segunda reunião, realizada a 14-10-1919, consistiu justamente em examinar a situação da classificação de cargos em vigor e, por força disso, se estabeleceu uma "Joint Committee" (Comissão Mista) com poderes expressos para estudar uma organização de cargos que viesse assegurar melhor desempenho dos deveres dos funcionários, propor escalas, normas de vencimentos e métodos de recrutamento (29).

O "Report of the Joint Committee on Reorganization", apresentado em 17-2-1920, é considerado a base orgânica do sistema de classificação de cargos administrativos do serviço civil inglês ou,

(27) "As a result of the numerous cases which were brought before the board, arbitration being compulsory upon request of either party, substantial readjustments in the scales of pay of civil servants were made, corresponding roughly to the changes in the cost of living incident to the war" (White, "The British Civil Service", ob.cit. p. 37).

(28) "In the second place, the five years of war have left their mark upon the Civil Service Even before the war it had become recognized that with the increase of legislation the business of Government had developed enormously both in volume and complexity. This development has rather been accelerated than arrested by the war" (White, "The Civil Service in the Modern State", p. 34).

(29) "The task was one of great difficulty and complexity. The objective was to secure reasonable uniformity in classification for similar types of work throughout the

como asseverou White, "the has now become the established organization for the general clerical service of Great Britain".

Estabeleceu-se, assim, uma classificação de cargos *sui-generis*, fundamentalmente, compreendendo apenas as "classes gerais ou do Tesouro" (Treasury or general classes), classes estas que constituem o arcabouço do serviço administrativo. São, aliás, as mais importantes e bem estruturadas, e organizadas tendo em vista o sistema de recrutamento intimamente relacionado com o sistema educacional.

A administração de pessoal na Inglaterra está organizada dentro do princípio de ampla divisão de trabalho de tal sorte que as funções administrativas do Governo se agrupam em grandes setores, cada um dos quais recruta seus elementos em níveis específicos do sistema educacional (30).

Mas o sistema de cargos da administração de pessoal da Inglaterra não apresenta esta simplicidade aparente; ao lado destas classes amplas e gerais de natureza administrativa, há outras fora do esquema traçado pelo citado Relatório. Em conjunto, em perspectiva geral, o sistema de cargos inglês é complexo (31). Paralelamente a um todo organizado e regido por normas padrões, representado pelas classes do Tesouro, há outro grupo que gradativamente se valoriza dada a sua finalidade específica e técnica. As classes que compõem este segundo grupo são denominadas "classes departamentais" (departmental classes). Em esboço sumário, o sistema de cargos no serviço público civil inglês é o seguinte: (32).

I — CLASSES GERAIS OU DO TESOURO ("Treasury classes") Classe administrativa ("Administrative class")

Classe executiva ("Executive class")

Classe de escriturários "General clerical class")

Classe de auxiliar de escrita ("Clerical Assistant Class")

Classe de dactilógrafos e taquígrafos ("Shorthandtypist and typist class").

service, and there by uniformity in pay and conditions of service; to reduce to a minimum the number of special departmental classes; to lay down rules for movement from one class to another; to coordinate entrance requirements to the various classes of employment with the educational system; and to indicate the scales of pay appropriate to each class" (White, "The Civil Service in the Modern State, págs. 33-34).

(30) Thus was established the principle of a board division of work — not on the American basis of recruiting persons for individual positions — but on the basis of dividing the work of government into large blocks for which persons taken from particular stages of the national education system were judged to be best suited" (Civil Service Assembly, ob.cit. p. 21).

(31) "The apparent simplicity of the clerical classification is complicated by the fact that each department is recognized as possessing the right to insist upon a special departmental classification for special types of clerical work" (White, "The British Civil Service", ob.cit. p. 16).

(32) Civil Service Assembly, ob.cit. pg. 24; White, "The British Civil Service", ob.cit. p. 13).

II — CLASSES DEPARTAMENTAIS ("Departmental classes")

- Classe executiva ("Executive class")
- Classe de escriturários ("Clerical class")
- Classe de dactilógrafos ("Typist class")
- Classe de fiscais de imposto de consumo, exatores e coletores ("Assessors collectors, distributors and clerks to commissioners of taxes")
- Classe de inspetores ("Inspectorate class")
- Classe profissional, técnica e científica ("Professional, scientific and technical class")
- Classe subordinada de supervisão e técnica ("Subordinate supervising and technical class")
- Classe de manipuladores ("Minor and manipulative class" — pessoal dos Correios)
- Classe industrial ("Industrial class").
- Classe de mensageiros, carregadores e de limpeza ("Messengers, porters and charwomen class")

As classes do Tesouro são padronizadas e obedecem a um conjunto de regras uniformes; as classes departamentais se organizam diferentemente. É verdade, como acentuou Walker, que as classes departamentais principalmente as de natureza administrativa (dactilógrafos, executiva e de escriturários), muitas vezes obedecem a um regime orgânico comum quanto aos níveis de trabalho e escalas de pagamento. Outrossim, a classe profissional, técnica e científica que se encontra em repartições de Ministérios diferentes se constitui dentro de um quadro geral. As demais classes departamentais, entretanto, correspondendo cada uma a setores próprios do serviço, dada a sua finalidade peculiar, são organizadas especificamente, máxime no que diz respeito ao regime de recrutamento (33).

Afirma Baruch que os cargos não incluídos nas classes do Tesouro se preenchem mediante exigências tão específicas como os da classificação de cargos dos Estados Unidos. (34). Os departamentos gozam de ampla autonomia na classificação do seu próprio pessoal, embora sujeitos ao controle do Tesouro; a tendência não tem sido no sentido de consolidar todas as classes existentes. Cada departamento dispõe sobre os problemas de classificação de cargos do seu pessoal não incluído nas classes gerais do Tesouro (35).

Classe administrativa — Esta classe correspondia antes de 1920 à dos escriturários denomi-

nada de 1.^a classe e se destinava a funções de caráter elevado que requeria esforço criador e pendor de direção. Representa o núcleo do serviço civil inglês que reúne os melhores cérebros selecionados das universidades (36).

O "Report of the Joint Committee on Reorganization" (Comissão Mista de Reclassificação) de 1920 estabeleceu dupla fonte de recrutamento para esta classe: dentro do próprio serviço ("inside the service") e fora do serviço ("outside the service") (37).

Cabem a esta classe deveres da mais alta responsabilidade administrativa; entre estes, destacam-se os que dizem respeito à formação da política administrativa à coordenação e ao aperfeiçoamento da organização, a administração geral e à direção dos serviços do Governo (38).

O citado relatório ponderou que a experiência já havia evidenciado que para os trabalhos de alta administração o serviço público precisava recrutar pessoas das universidades entre 22 e 24 anos mediante concurso aberto e competitivo. A nomeação para o nível inicial desta classe não é exclusiva de pessoal com formação universitária; está aberta a todos os funcionários já vinculados ao serviço civil inglês que deram cedo provas de real habilidade e promessa de que poderão mais tarde desempenhar satisfatoriamente altos cargos de administração. O pessoal recrutado de dentro ou de fora constitui o corpo de cadete sujeito a estágio probatório de dois anos durante os quais é submetido a intenso treinamento (39).

A classe administrativa abre oportunidades a que se galguem os postos mais elevados da administração pública, mediante promoção destes níveis:

- 1 — assistente principal.
- 2 — principal.
- 3 — assistente de secretário.
- 4 — assistente principal de secretário.
- 5 — vice-secretário permanente.
- 6 — secretário permanente.

(36) "This class represents an effort to secure in the civil service an adequate supply of the very best brains of each generation, broadly trained in the British universities, and from the beginning destined for the most responsible positions involving eventually the most difficult kinds of administrative operation" (White, "The British Civil Service", ob.cit. p. 18).

(37) "For the effective performance of these duties officers of the highest standard of qualification are needed; and we propose that such officers should be obtained partly by selection inside the service and partly by recruitment from outside the service" (White, "The Civil Service in the Modern State", p. 42).

(38) "All members of the cadet corps, whether recruited from outside the Service or transferred to it from inside the service should be subject to a strict probation of two years, failure to pass this probation should involve the discharge of a directly recruited officer and the reversion of an officer transferred from another class" (White, "The Civil Service in the Modern State", p. 43).

(39) "All members of the cadet corps, whether recruited from outside the Service or transferred to it from

(33) "In a number of cases there is a fairly close degree of similarity in organization, grading, and pay between departmental classes employed to perform certain types of work in several departments. In particular, the departmental clerical classes are all framed on the same general pattern. There is also a fairly close resemblance in the work done by certain types of professional or scientific officers in a number of departments. But in the majority of cases, the work performed by members of the departmental classes is peculiar to each department". (White, "The British Civil Service", ob.cit. p. 7).

(34) Civil Service Assembly, ob.cit. p. 25.

(35) "The prevailing view is that apart from the Treasury classes the departments should be left to handle their own classification problems" (White, "The British Civil Service", ob.cit. p. 17).

Ingressando, como cadete, no nível de assistente principal, o funcionário terá ensejo de subir até secretário permanente, pôsto mais elevado do serviço administrativo inglês, apenas inferior aos cargos de Ministros e secretário particular que são de natureza política (40).

O meio de acesso é a promoção; quando assistente principal, o funcionário desempenha deveres iniciais da carreira; como principal, já está apto a chefiar seções ou dirigir divisões e serviços. Como assistente de secretário ou assistente principal de secretário, integra órgãos de "staff". Dirige grandes departamentos quando assistente principal de secretário. O vice-secretário permanente é substituto do secretário permanente. (41).

O estudante, ao ser nomeado assistente principal, logo ao deixar a Universidade, não está em condições de arcar com os deveres funcionais do cargo, pois não há relação alguma entre as disciplinas gerais e clássicas do seu concurso e os conhecimentos práticos e especializados da carreira. Daí a necessidade de um sistema intenso de treinamento *in-service* que o prepare tècnicamente para exercer com eficiência as atribuições que lhe competem (42).

Walker, que estudou profundamente o assunto, declarou que o currículo das velhas universidades inglesas versa sôbre clássicos e ciências exatas. Das ciências sociais, apenas história, direito e, de modo restrito, economia. Sociologia e disciplinas sôbre administração são desconhecidas. Portanto, o candidato universitário ingressa no serviço público com excelente "background" clássico e humanista, coerente com o famoso relatório de Macaulay. Mas não tem formação especializada ou técnica e ignora matérias sôbre organização, administração em geral e métodos de trabalho. O treinamento é que irá suprir esta lacuna,

inside the service should be subject to a strict probation of two years, and failure to pass this probation should involve the discharge of a directly recruited officer and the reversion of an officer transferred from another class". (White, "The Civil Service in the Modern State", p. 43).

(40) "Above these stand the ministers and parliamentary secretaries, who are members of Parliament and are not permanent officers" (Walker, *ob.cit.* p. 9).

(41) Consultar para maiores esclarecimentos sôbre a classe administrativa, Walker, "The Administrative Group" *ob. cit.*, págs. 8-22; sôbre a criação da carreira de administrador ou técnico de administração: White "Government career service" — The University of Chicago Press, 1939; e Lewis Meriam, capítulo XIII "Careers in the Public service and university training for the public service", in "Public Personnel Problems from the standpoint of view of the operating officer", Washington, the Brookings Institution, 1938.

(42) "There is obviously little or no relation between their studies at the university and the work they do as members of the administrative class of the civil service. Training is imperative if this group is to be made useful" (Walker, *ob.cit.* p. 9).

realizando, no serviço, a formação profissional (43).

Classe executiva — A classe administrativa se distingue como um todo bem característico; cabem-lhe as funções de supervisão, assessoramento, coordenação, planejamento e formação da política administrativa, configurando a segunda das duas grandes divisões a que se refere o Relatório da Comissão Mista de Reclassificação de 1920 (44). As demais classes do Tesouro compõem a primeira divisão e se destinam a trabalhos administrativos de responsabilidades e formas diferentes, fundamentalmente, trabalhos de aplicação e execução com base em regulamentos, decretos e decisões bem definidos. Não realizam tarefa criadora.

A classe executiva se encontra geralmente em serviços de material e contabilidade, e desempenha variado conjunto de funções dentre as quais ressaltam as atuariais, as jurídicas, as de exame e controle de despesas, as estatísticas, as contábeis, ou de suprimento de material (45).

Há dois graus nesta classe: o de treinamento ou júnior, e o superior ou sênior. O júnior realiza exame crítico de casos e problemas individuais de menor importância não previstos claramente em regulamentos e decretos, faz investigações preliminares sôbre assuntos de importância maior e dirige pequenas seções do serviço; o sênior se dedica às questões de organização interna e de controle, procurando solucionar problemas complexos e assume responsabilidade da direção de importantes trabalhos (46).

O recrutamento para esta classe ou ocorre entre os funcionários da classe dos escriturários (clerical class) que deram provas cedo de habilidade e capacidade para o exercício de funções mais elevadas, realizando o recrutamento interno, ou ocorre entre os jovens de 18 e 19 anos mediante

(43) "The curriculum of the older universities, including also Durham and the Scottish institutions, is based upon classics or the exact sciences. Of the social studies only history, law, and to a limited extent, economics have a place. Sociology and government are practically unknown. Modern problems are rarely given serious attention. . . . Thus the assistant principal passes from the cloistered life of the university into the similarly cloistered life of the civil service without making contact with the business world" (Walker, *ob.cit.* p. 13).

(44) "They are primary duties of supervision, direction, co-ordination, and, above all, planning for more effective performance of work or for wiser formulations of policy". (White, "Government Career Service", *ob. cit.* p. 22).

(45) "If it is assumed as it may be for practical purposes, that the principal functions of the executive class pertain to audit, account, supply, statistics, and financial control. . . ." (Walker, *ob.cit.* p. 29); "including actuarial, legal, auditing, accounting, supply, and statistical" (Civil Service Assembly, *ob.cit.* p. 22, nota 49).

(46) "Em teoria, a classe executiva caracteriza-se pela função estritamente de gerência, segundo normas preestabelecidas, ao passo que a classe administrativa compreende a direção geral e as funções assessorial e de planejamento" (Astério Dardeau Vieira, *ob.cit.* pg. 31).

concurso aberto e competitivo em que o nível das disciplinas se relaciona com o currículo correspondente à conclusão do curso secundário (47).

Ao lado da classe executiva do Tesouro, há outra do mesmo nome nos departamentos ("executive departmental classes") submetidos a regime de recrutamento e treinamento específicos consoantes o órgão ou repartição.

Classe dos escriturários — Walker esclareceu que as promoções desta classe (clerical class) para a executiva decorrem do fato de que os oficiais executivos chefiam os escriturários e que não há, na prática, diferença fundamental em a natureza do trabalho entre uma e outra classe, mas, simplesmente, graus diferentes de responsabilidade (48).

À "clerical class" cabem atribuições administrativas mais simples não incluídas entre as da alçada da classe imediatamente inferior de auxiliar de escrita ("clerical assistant"), cuidando do exame de casos e questões individuais em face das normas, regulamentos ou prática adotada. Examina e verifica contas, faturas, empenhos, reclamações; colige dados e material para elaboração de relatórios, estatística, pareceres e decisões. Assume a supervisão do trabalho da classe imediatamente inferior (49).

O recrutamento, mediante concurso aberto e competitivo se faz entre jovens de 16 e 17 anos com instrução correspondente ao padrão de ensino alcançado no estágio médio do curso secundário. Há dois graus: o inferior e outro mais elevado. Os ocupantes deste último, já capazes e experimentados, poderão exercer funções de chefiar setores em que trabalhem auxiliares de escrita ou desempenham atribuições da competência do grau inicial da classe executiva.

Ao lado desta "clerical class" do Tesouro há outra do mesmo nome dos departamentos ("departmental clerical class"); ambos se recrutam através de concursos e promoção, obedecendo ao mesmo limite de idade e são exigidos níveis de instrução correspondentes (50). Harvey relata

(47) "We are of opinion that, in so far as it may be desirable to appoint men from outside the service to the staffs of these Departments and branches, recruitment should be by open, competitive, written examination between the ages of 18 and 19. The syllabus of examination should be framed with reference to the standard of development reached at the end of a secondary school" (White, "The Civil Service in the Modern State", p. 40).

(48) "Much of the present demand of clerical officers for a promotion outlet to the executive class arises from the fact that executive officers supervise clerical officers, and do work not essentially different in character, but only in degree of responsibility (Walker, ob.cit. p. 25).

(49) Astério Dardeau Vieira, ob.cit. pg. 30; White "The Civil Service in the Modern State", p. 38; Walker, ob.cit., p. 35; (White, "The British Civil Service"; ob.cit., p. 15).

(50) "The clerical classes, general and departmental are recruited partly by promotion and partly by open competition. When the open competition is used a common civil service examination serves for both groups. The age

que desde 1925 as moças foram o maior contingente da "clerical class", provenientes em grande parte da classe de auxiliar de escrita e de dactilógrafos (51).

Classe de auxiliar de escrita — Lida com máquinas de perfuração, de calcular e de contabilidade; faz serviços de cópia e de transcrição, de aposição de endereços. Examina simples documentos, distribui e prepara relações e esquemas, preenche fichas e cuida de fichários índices (52).

Deriva esta classe da anterior "writing assistant" (53); reservada exclusivamente às mulheres, encontra-se nos serviços de rotina em que há trabalho mecânico. Quando não há este tipo de trabalho, os auxiliares de escrita são substituídos pelos ocupantes de nível inicial da classe superior (54).

O recrutamento externo é entre 16 e 17 anos e por meio de concurso geral e competitivo; há uma peculiaridade na seleção deste pessoal — o concurso é de caráter local, dado o nível baixo do salário. O candidato apenas pode inscrever-se em localidades que não distem um dia de viagem do seu domicílio (55).

Há grande movimentação ("turnover") nesta classe, motivada por freqüentes casamentos. Os seus ocupantes geralmente passam a escriturários; o tipo do trabalho — rotineiro e monótono — não permite julgamento cabal da eficiência dos funcionários. Esta dificuldade de apurar o merecimento levou algumas repartições a submeter, para efeito de promoção, a uma prova de escriturários os que já alcançaram antiguidade para acesso ou os que se mostram capazes para assumir deveres mais elevados (56).

limits are sixteen and seventeen, designed to secure graduates of the secondary schools" (Walker, ob.cit. p. 36).

(51) "In 1925 there has been a steady influx of girls to the clerical class by promotion from the writing assistant and typist classes" (Walker, ob. cit. p. 36).

(52) Walker, ob.cit. p. 43; White, "The Civil Service in the Modern State", pg. 37; Civil Service Assembly, ob.cit. p. 23; (White, "The British Civil Service", p. 15).

(53) The Clerical Assistant class is composed largely of a former Writing Assistant Class..." (Civil Service Assembly, ob.cit. p. 23).

(54) "Clerical Assistants are employed in only a few departments where there are large blocks of work of a simple routine or mechanical character. Where such work does not exist in large block, it is assigned to members of the clerical class during the initial stages of their employment" (Civil Service Assembly, ob.cit. p. 23).

(55) "Candidates are permitted to compete for vacancies in one locality only. This must be within daily traveling distance of their homes. The principal reason for this rule is that the pay at 18 s. per week, basic and it would be impossible for a person to live on it away from home" (Walker, ob.cit. p. 44).

(56) "It is almost impossible to judge a writing assistant's qualifications for promotion solely on the basis of her performance of the writing assistant's duties. Because of this some departments give those who are approaching promotion by seniority, or who appear to be suitable for promotion, a trial at clerical duties" (Walker, ob.cit. págs. 45-46).

Classes de dactilógrafos e taquígrafos-dactilógrafos — São as últimas das classes do Tesouro; marcam percentagem mínima de homens. Embora o trabalho que realizem tenha conexão direta com as classes administrativa e executiva, caracterizam-se como um grupo homogêneo e específico, sem grande dificuldade de identificação. Há os níveis ou graus seguintes: Dactilógrafo, Taquígrafo-Dactilógrafo Superintendente e Superintendente-chefe.

O recrutamento constitui exceção marcante à regra geral dos concursos adotados para as demais classes do Tesouro, baseados em provas cuja natureza corresponde às disciplinas dadas a vários níveis do sistema educacional. O candidato a Dactilógrafo, entre 18 e 28 anos, passa por um concurso aberto e competitivo; concomitantemente aos conhecimentos gerais, devem demonstrar habilidade em prova prática de dactilografia. O mesmo ocorre com os pretendentes à classe de Taquígrafo-dactilógrafo que, além de provas de conhecimentos gerais e de dactilografia, devem passar por uma seleção taquígráfica (57). O recrutamento para esta classe é entre 19 e 40 anos, tirando-se o pessoal internamente entre os servidores com mais de três anos de serviço em determinados cargos permanentes ou provisórios.

A combinação dactilógrafo-escriturário ou taquígrafo-escriturário indica classes existentes em serviços departamentais, não incluídas nas do Tesouro, servindo geralmente em regiões afastadas da capital. (58).

Classe profissional, técnica e científica — As classes gerais ou do Tesouro examinadas constituem o "backbone" do serviço civil inglês; o sistema de cargos inglês não é tão simples como pareceria indicar o estudo apenas dessas classes. Há outras fora desse quadro geral, conhecidas como departamentais, cada uma das quais obedecendo a regime *sui-generis* de classificação (59).

Por exemplo, a classe profissional, técnica e científica (60), fora do Tesouro, seleciona o pessoal especificamente: os candidatos provêm de fora

do serviço, preenchem requisitos próprios. Em geral, devem ser membros de alguma sociedade, associação ou instituto que exija dos membros a condição de portador de diploma universitário. As vezes, os candidatos, quando nomeados, são submetidos a um treinamento *in-service* (61).

Os candidatos a cargos jurídicos se recrutam por meio de entrevistas competitivas realizadas por uma comissão especial; dá-se o mesmo com os médicos que, ademais, precisam estar inscritos no "General Medical Register". Os arquitetos e engenheiros, outrossim, para serem nomeados, devem provar a qualidade de membros, aqueles do "Royal Institute of British Architects" e estes da "Institution of Civil Engineer", "Institution of Mechanical Engineer" e "Institution of Electrical Engineer".

White acentuou que os técnicos, cientistas e profissionais do serviço civil inglês não têm oportunidade de ascender aos postos mais elevados da administração pública como ocorre com os funcionários do serviço administrativo. Acha que esta situação é realmente desigual, máxime sabendo-se que se trata de grupo de funcionários altamente qualificados. No serviço civil inglês, prevalece o velho dito de que os técnicos devem ser mantidos "on tap, not on top" (62).

1920 — A partir desse ano, a supervisão do Tesouro sobre os órgãos ministeriais em matéria de administração de pessoal se acentuou de vez, embora sempre criticada (63). Melhor base de entendimento resultou da associação do Tesouro com os demais órgãos do serviço na representação do lado oficial do "Whitley Councils" dando oportunidade a que os problemas sejam discutidos em comum com senso prático e objetivo.

Assim, o sistema de pessoal civil inglês implica articulação do Tesouro com a "Civil Service Commission", "Establishments officers" e "Whitley Councils". Na Inglaterra, a Comissão do Serviço Civil limita-se a realizar concursos e expedir certificados de habilitação (64). Mesmo dentro

(57) "Recruitment for shorthand typists and typists offers the only example of practical as opposed to educational tests among the general classes of the service, for skill in operating a typewriter is the *sine qua non* of employment as a typist, and, coupled with knowledge and skill in shorthand, as a shorthand typist" (Walker, ob.cit. p. 49).

(58) "Clerk-typists and clerk-shorthand typists are departmental classes, employed principally in outstations in the provinces". (Walker, ob.cit. p. 50).

(59) "The apparent simplicity of the clerical classification is complicated by the fact that each department is recognized as possessing the right to insist upon a special departmental classification for special types of clerical work" (White "The British Civil Service", ob.cit. p. 16); "These treasury classes, upon which so much emphasis has been placed by American writers, cover only a part of the British civil service" (Civil Service Assembly, ob.cit. p. 23).

(60) Para as demais classes não gerais ou departamentais, consultar Harvey Walker, "Training Public Employees in Great Britain".

(61) "A characteristic common to many of them is that the qualification is secured wholly outside the service and is attested by membership in a professional society or by a university diploma in science or engineering. In some cases, however, qualifications are secured through training within the service (Walker, ob.cit. p. 58).

(62) "This situation is one of the main grievances of the exceptionally able scientific group; it reflects the point of view expressed in the old saying that the English prefer "to keep their experts on tap, not on top" (White, "The British Civil service", ob.cit. p. 14).

(63) "During the war Treasury supervision was relaxed; in 1918 the Haldame Committee on Reconstruction recommended its restoration, and since 1920 it has been dominant although still subject to criticism" (White, "the British Civil Service, ob.cit. p. 2).

(64) "Contrary to the usual practice in this country (os Estados Unidos), most of the responsibility is taken by the Treasury, leaving to the Civil Service Commission only the authority to hold examinations and grant certificates of qualification to the successful candidates" (White, "The British Civil Service", ob.cit. p. 10).

de sua competência específica a "Civil Service Commission" sofre restrições: precisa de autorização do Tesouro para decidir o tipo de recrutamento dos concursos (se aberto, se fechado), especificar as condições em que se deve expedir o certificado de habilitação, determinar as condições do concurso e períodos de realização, reservar, certos cargos para candidatos do sexo masculino, regular exames para mulheres e criar exceções (65).

O Tesouro, além de opinar em matéria de seleção, tem ampla autoridade em outros assuntos de pessoal; a partir de 1920, esta autoridade dominou (66), cabendo-lhe dispor sobre classificação, planos de pagamento e condições de serviço.

As seis "Establishments Divisions" do Tesouro (67) gozam de autoridade para tratar e dispor sobre a administração de pessoal, excetuando apenas os concursos realizados pela "Civil Service Commission".

O sistema de pessoal inglês se completa com os "establishments officers" nos Ministérios e grandes departamentos (68) responsáveis pela supervisão do estágio probatório, promoção, transferência, aposentadoria, dispensa, métodos e processos de trabalho e cadastros em geral. Este "establishment officer" se articula com o Tesouro, estabelecendo um regime de contatos sobre administração de pessoal do Ministério ou departamento a que pertence.

Há um *modusvivendi* que o Tesouro segue, pois usualmente consulta os "establishments officers" antes de baixar uma decisão ou ordem. Se a autoridade de linha não concordar ou fugir à ordem, o Tesouro não tem autoridade para impor obediência desde que necessita trazer o assunto ao conhecimento do Gabinete que dirá a última palavra (69).

(65) Walker, "The British Civil Service, ob.cit. p. 10.

(66) "The Treasury may make regulations for controlling the conduct of this Majesty's Civil Establishments, and providing for the classification, remuneration, and other conditions of service of all persons employed therein whether permanently or temporarily" (White, "The Civil Service in the Modern State", p. 17).

(67) "Two of the eleven divisions of the Treasury deal with questions of finance, three with questions of supply expenditure, and six with establishments questions.... The permanent head of the Treasury is also the permanent head of the civil service. This functions in establishment matters are however, delegated to the principal assistant secretary who presides over the six divisions dealing with personnel" (Walker, ob.cit. p. 4).

(68) "The establishment divisions of the Treasury were first grouped into a unit in September, 1919, when Sir Warren Fisher became permanent secretary. About the same time, the larger departments set up permanent divisions headed by high ranking administrative officers to deal with civil service matters within the department and to serve as points of contact with the Treasury. This process was accelerated by the development of the Whitley Council movement" (White, "The British Civil Service", ob.cit. p. 5).

(69) "These establishment officers are responsible to the heads of their own departments, not to the Treas-

Os "establishments officers", quando reunidos, constituem comissão permanente sob a presidência do "controller of establishments at the Treasury"; esta comissão assessora o Tesouro em assunto de pessoal e assegura a cooperação entre o Tesouro e os demais setores de pessoal dos ministérios e departamentos.

Em resumo, a administração de pessoal na Inglaterra está organizada dentro de sistema complexo de órgãos que se articulam e coordenam, cabendo o recrutamento à Comissão de Serviço Civil; o conhecimento e decisões sobre outras fases de pessoal ao Tesouro, assessorado por uma comissão permanente; a aplicação e execução dos regulamentos e decretos aos ministérios e departamentos por meio dos "establishment officers" (70).

1922 — Abolido o "Civil Service Arbitration Board" sob a alegação de que era onerosa demais a sua manutenção e que interferia com a ação dos "Whitley Councils" (71).

1925 — O sistema de arbitragem foi restabelecido; coube executá-lo à "Industrial Court", criada em 1919 com a finalidade de arbitrar disputas de caráter industrial. Consoante as novas condições, a arbitragem se tornava compulsória a pedido de uma das partes, conhecendo este Tribunal das questões de salário, horas de trabalho e licença. O Governo se comprometeu a reconhecer moralmente as suas decisões e aplicá-las (72).

Conclusões — O serviço civil inglês conheceu também os males do nepotismo e da influência política nas nomeações para cargos públicos; não vicejara ali, porém, o "spoils-system" que trágicamente assinalava a subida ao poder de um partido político nos Estados Unidos.

Cedo o serviço civil inglês adotou o sistema do mérito que foi considerado "the great administration inventions of the past century". Perdurando nesta trilha, instalou alto padrão de honestidade, eficiência e competência, sólidamente levantada nos seus sistemas de classificação de cargos, de "efficiency bar", de carreira e prestigiado pelos

sury. If the head of a department on the advice of his establishment officer or on his own motion, declines to follow a Treasury recommendation or order on a civil service matter not directly involving finance, the Treasury's only recourse is to bring the matter before the Cabinet. This is done only in very important matters" (Walker, ob.cit. p. 5).

(70) White, "The British Civil Service", ob.cit. p. 11.

(71) "In 1922 the government of the day abruptly terminated this board, alleging that it was expensive, costing about L 4.000 a year, and asserting further that it interfered with "the smooth working" of the Whitley Councils" (White, "The British Civil Service, ob.cit. p. 37).

(72) "The Government recognizes its moral obligation, subject to the overriding authority of Parliament, to give effect to the decisions of the arbitration court" (White, "The British Civil Service, ob.cit. p. 38).

princípios contidos nas doutrinas de lealdade e neutralidade (73).

A transição do serviço civil inglês do regime de nepotismo para o sistema do mérito, ocorrida entre 1855-70, não decorreu de causas específicas; na Inglaterra, este movimento não teve origem em condições econômicas (custo de vida), na necessidade de reorganizar a administração ou no receio da fragilidade das instituições democráticas; nem, por outro lado, se reconheceu a tendência de encaminhar o serviço civil inglês no sentido técnico, científico e profissional indispensável a administração das nações modernas.

White aduz que se pode admitir que esta transição se prende a causas longínquas, ao período posterior à guerra napoleônica (1820) em que as dívidas pesadas oriundas da guerra determinaram a necessidade de colocar os serviços de arrecadação em bases sólidas e equipados de pessoas competentes, coisa impossível com o regime de filhismo. Acentuou ainda que, nessa época, o Parlamento se manteve indiferente ao sistema do mérito (74).

Na administração de pessoal inglesa articulam-se três grandes sistemas: o educacional, o de recrutamento e o de cargos. O sistema do mérito, instituído genericamente em 1870, inteiramente se relaciona com o sistema educacional do país; a idade preestabelecida, com base nas idéias do relatório Macaulay, determina o sentido da profissionalização da carreira, pois os candidatos se submetem a concursos logo que deixam os bancos escolares, como se vê:

	Idade	
Classe de auxiliar de escrita	16	— 17
Classe de escriturário	16	— 17
Classe executiva	18	— 19
Classe administrativa	22	— 24

Assim, o serviço civil inglês se estrutura solidamente na idéia de carreira; o jovem entra cedo na administração pública e terá oportunidade de galgar os postos administrativos em escala ascendente até alcançar o cargo de secretário permanente da classe administrativa.

O sistema de classificação de cargos funciona ligado aos sistemas das escolas públicas, secundárias e das universidades; há o cuidado de trazer permanentemente para o serviço público os jovens mais bem dotados do sistema educacional do país. Admite-se que os moços que já demonstraram qualidades de inteligência e caráter nos estudos serão

os melhores funcionários, serão os que irão ter grande sucesso na vida profissional. Impera o princípio de que o concurso deverá selecionar na base de critérios gerais e humanísticos. O treinamento realizará depois a adaptação profissional no tipo de trabalho. Daí a ênfase que assume o sistema de treinamento no serviço inglês pois constitui complemento integral à formação do funcionário britânico integrante das classes gerais do Tesouro.

As autoridades atestam que, a julgar pelos resultados, o sistema de concurso inglês tem merecido encômios sem conta e que apenas se critica o fato de que muitas vezes o sistema produz funcionários bons demais para o tipo comum do serviço civil (75).

Pelo exposto, deduz-se que a classificação de cargos da Inglaterra difere em muitos aspectos da classificação dos Estados Unidos; nesta prevalece um sistema técnico bem articulado e por vezes excessivamente minucioso. O sistema inglês se levanta fundamentalmente na classificação de cargos das classes administrativas gerais ou de Tesouro. Por outro lado, a técnica da classificação de cargos inglesa se atém mais a responsabilidades, ao passo que o sistema americano se preocupa com os deveres. Na essência, o sistema de cargos administrativos da Inglaterra é uma extensão do sistema educacional (76).

A classificação inglesa se levanta sobre a base de amplas classes administrativas que representam genericamente grandes divisões de trabalho; dentro de cada divisão ou classe, há verticalidade de atribuições correspondentes a uma escala hierárquica de graus de maiores responsabilidades. Necessariamente, há uma classificação técnica ou quanto *sui-generis*, diferente da dos Estados Unidos em que a técnica se esmerou, criando um sistema minuciosamente complexo e, às vezes, de difícil execução (77).

(75) "Judged by its results, the British examination system has been extraordinarily successful. The chief complaint one hears in Whitehall is that it often produces too good men for the ordinary type of administrative work" (White, "The British Civil Service", ob.cit. p. 36).

(76) "Classification practice differs in Great Britain in several aspects from typical American practice, in part revealing differences in opinion as to the character of an effective classification and in part reflecting the greater attention which has been given to the technique of classification in the United States. A significant point of difference appears at once in the general clerical classification. The English classification comprises a small number of broadly defined classes, differentiated primarily on the basis of responsibility rather than duties, as compared with the characteristic American classification, which emphasizes a narrow range of carefully defined duties" (White, "The British Civil Service", ob.cit. p. 14).

(77) "Não obstante, a classificação vertical existe. O sistema reconhece a existência de sucessivos graus de responsabilidade e dificuldade de funções ao longo de cada gênero de trabalho" (Astério Dardeau Vieira, ob.cit. p. 31).

(73) "The scandals and corruption which have characterized the American spoils system from time to time were conspicuously absent. The adoption of the rule of merit demonstrated by free competition, which deserves to rank as one of the great administrative inventions of the past century, has served to increase steadily the prestige of the English public service" (White, "The British Civil Service", ob. cit. p. 415).

(74) White, "The British Civil Service", ob.cit. págs. 5 e 6.

Além da diversidade de origens — o sistema americano provindo da necessidade de solucionar o problema do custo da vida, portanto, solucionar problema de salário ou vencimento, o sistema inglês derivando-se do sistema educacional coerente com os princípios filosóficos do relatório Macaulay (78) — há outras causas que explicam a técnica esmerada do sistema americano; há, por exemplo, a ênfase que se dá à especialização profissional. O sistema americano recruta candidatos

(78) "A explicação encontra-se na diversidade de origens. Ao passo que, nos Estados Unidos, a necessidade de classificar cargos foi empreendida ao se procurar resolver a questão dos salários, na Inglaterra a classificação foi feita em atenção ao problema da seleção do pessoal, com o pensamento voltado para o sistema educacional do país". (Astério Dardeau Vieira, ob.cit. p. 31).

com sólido "background" técnico-científico, com comprovada experiência (79). No sistema inglês, ao contrário, o candidato é um escolar ou acadêmico sem formação especializada e que irá, no próprio trabalho, durante o estágio, receber educação técnica que dê os conhecimentos das funções que deverá desempenhar.

(79) "It is not to be wondered that conditions in America in general and the nature of our approach to personnel problems in particular should have strongly influenced the character of the duties classification developed in this country. The emphasis, already noted in the discussion of recruitment and selection, upon *expertise*, upon the selection of prior-trained technicians and workers with special skills, strongly influenced the general character of the classification ("Mosher and Kingsley, "Public Personnel Administration, 1941, p. 411).

Métodos de Pesquisa

HARVEY WALKER

(Professor da Ohio State University)

— I —

UMA das principais ambições do ser humano é conhecer o desconhecido, descobrir a incógnita e transpor as fronteiras da civilização. No curto período da história escrita, o progresso da humanidade pode ser atribuído, em grande parte, às atividades de milhares de pessoas, importantes ou humildes, que ousam pensar e agir fora da craveira comum. Em nossa época, é impossível dar a cada um desses pioneiros o crédito que merece como também não nos é possível proporcionar aos nossos contemporâneos o louvor a que fazem jus em virtude de seus esforços. Com ou sem reconhecimento do valor de sua contribuição, o espírito humano persevera na busca da verdade. Nisto está a esperança de melhoria ininterrupta das condições de vida e de conquista da paz mundial permanente.

A busca da verdade ocorre em todos os níveis da sociedade e em todos os setores de trabalho. Pode ser ato quase inconsciente, como acontece quando surge uma dúvida e o homem procura esclarecê-la mediante seus próprios recursos. Mas quando ele pede o auxílio estranho a fim de solucionar seu problema, nesse instante, digamos, tem início a pesquisa. Esse auxílio estranho pode ser obtido nos livros de autoridades no assunto, nas entrevistas e entendimentos de toda sorte com as pessoas que tenham preparo e experiência na matéria. Uma investigação dessa natureza é exatamente a que chamamos de *pesquisa*. Na cúpula das atividades dessa espécie fica o que se conhece por *pesquisa científica* e que requer do pesquisador uma grande competência e um método de trabalho eficaz e essencialmente objetivo.

O antigo rei grego, Solon, fez esculpir no frontispício de um edifício público de Atenas o mote "conhece-te a ti mesmo" visando a mostrar aos seus compatriotas o caminho que conduz à verdade. Este mote pode ser adotado pelo pesquisador moderno como regra primordial. Em qualquer situação o homem nada mais é do que um produto da própria herança física e também das influências do meio social. Aquela não pode ser modificada mas este pode sofrer o seu controle, por mais que seja por ele afetado, isto é, por mais que esse meio social o afete na infância, ele pode evitar suas influências quando atingir a maioridade. De fato, os psicólogos modernos insistem em que os primeiros anos de vida são os mais im-

portantes para a determinação do caráter do homem. Por isso, é necessário que o indivíduo que deseja ser pesquisador saiba o mais possível a respeito de seus pais, de sua situação econômica e social, da escola, dos professores, dos companheiros, da respectiva formação religiosa etc. De posse desses elementos, pode dominar-se, anular a si mesmo, a fim de determinar se é capaz de enfrentar a verdade sem recuar.

Talvez fôsse útil salientar aqui alguns exemplos das dificuldades que o pesquisador novato enfrenta. Uma das lacunas resultantes dos fatos mencionados no parágrafo anterior é a predisposição do indivíduo para o "parcialismo". Este nada mais é do que a tendência para deixar-se dominar, de preferência, por certos sentimentos ou adotar certos pontos de vista devido à participação pessoal nos acontecimentos (sociais ou culturais) que se estão observando. "Reveste-se, em geral, de forma inconsciente, isto é, o próprio indivíduo não se dá conta de estar influenciado por idéias preconcebidas; por isso mesmo, o "bias" é perigoso e traiçoeiro inimigo do pesquisador honesto e bem intencionado. Não raro, porém, ele corresponde a uma necessidade que sente o indivíduo de salvaguardar interesses e situações pessoais ameaçados pela verdade dos fatos" (1). O pesquisador principiante que sofre essa espécie de limitação precisa ajustar-se ou mudar de profissão.

Além dessa falha, há uma outra, isto é, a de empreender o indivíduo a tarefa de pesquisa sem a necessária e adequada preparação. Infelizmente, a maioria das escolas, colégios, universidades e professores não se acha em condições de realizar pesquisas e menos ainda de ensinar os seus métodos. A falha consiste em ignorar o estudante o seu próprio desconhecimento na matéria, empregando por isso esforços num campo de atividade para o qual não tem competência. As obras dos "mestres" confundem além disso a literatura sobre a matéria e tornam muito mais difícil a tarefa do estudioso que as toma por guia, porque estes são obrigados a separar o joio do trigo, caso desejem alcançar a verdade. O estudante, depois de diplomado, quando se convence de que não é capaz de empregar o método científico na pesquisa, procura

(1) José Rodrigues de Senna — A Pesquisa a Serviço do I.A.P.I. — I.A.P.I., Rio de Janeiro, 1950, pág. 8.

aperfeiçoar-se por meio de estudos mais avançados, mesmo quando ocupa um cargo efetivo em empresa privada ou no serviço público. O homem que tanto se esforça, acabará descobrindo que o seu novo conhecimento e sua nova atitude em face dos fatos dará novo colorido e modificará toda a sua vida. O método científico é um modo de pensar, não só em fatos científicos como também em todos os outros fatos.

Há outra dificuldade que foge ao domínio do pesquisador e que anula muitos de seus esforços empreendidos de boa fé, tal a escassez de recursos que podem ser utilizados na pesquisa. Para execução de um trabalho definitivo num campo de atividade, é preciso que se disponha de bibliotecas que possuam coleções de livros, revistas e jornais, mas que sejam verdadeiros depósitos de informes sobre as experiências humanas que tinham sido objeto de registro, experiências essas relativas a todos os assuntos que se pretendam pesquisar. É também mister que se disponha de equipamento mecânico para as análises estatísticas, além de outros instrumentos capazes de facilitar a execução de um trabalho eficiente. O pesquisador que inicia sua tarefa ciente de que os recursos citados não estão a seu dispor, sobre limitações quase insuperáveis que tornam duvidosos os resultados que, acaso, venha a obter e os possa obter dentro de um prazo razoável.

O candidato a pesquisador, caso consiga transpor esses obstáculos, verificará que precisa punir certas virtudes pessoais antes de aperfeiçoar-se na arte da pesquisa — ter-se-ia libertado de preconceitos, preferências, "bias" e maneiras de pensar que conduzem a fins previstos e favoráveis a seus preconceitos? Teria lido os livros básicos sobre métodos de pesquisa se tivesse formado sua mentalidade por meio de estudos numa universidade que estivesse apta a instruí-lo na matéria? Todos os seus esforços, porém, podem dar em nada se ele não possuir certas virtudes inatas entre as quais a principal é a imaginação!

O espírito criador necessita de uma grande parcela de imaginação que é o elemento primordial na esfera da invenção, por exemplo. Há, todavia, invenções sociais e invenções mecânicas que requerem as mesmas modalidades de raciocínio. Ambas têm, como ponto de partida, o reconhecimento de um problema e evoluem através de hipóteses e comparações. A formulação de hipóteses é ato de criação que somente os homens de imaginação são capazes de praticar.

O segundo requisito é a paciência. Os males do mundo são graves e sua eliminação ardentemente desejada. Não é possível, porém, eliminá-los num só dia! O progresso humano é produto de trabalho demorado. As soluções milagrosas exercem uma outra atração, é verdade, mas o pesquisador cuidadoso pode criar bases sólidas para essa solução procedendo com paciência e vagar. Haverá momentos de desespero e desânimo; mas a perseverança pode contribuir para que

se levem a cabo empreendimentos que a pressa serviria apenas para tumultuar.

Outra virtude desejável se não indispensável no pesquisador é a honestidade intelectual. Por sua própria natureza a pesquisa é uma atividade individual. Não é conveniente e nem possível fiscalizá-la severamente em todas as suas fases. Por esse motivo, o pesquisador deve ser o próprio censor. Se ele despreza os casos que observa e que são contrários à sua hipótese, seu desconhecimento dos princípios básicos do método científico pode, às vezes, contribuir para desviar do bom caminho as pessoas que o observam. Pode ocorrer-lhe à idéia a possibilidade de assim proceder mas, na realidade, isto o inabilitará para a tarefa de pesquisa. Só a honestidade absoluta no trabalho poderá permitir que ele satisfaça os requisitos exigidos do pesquisador.

ESCOLHA DO PROBLEMA

Nas ciências naturais, empreende-se, às vezes, a pesquisa visando apenas satisfazer a curiosidade do pesquisador. Vez por outra, o resultado de suas atividades são de utilidade jamais prevista, proporcionando mesmo grandes progressos no campo da ciência. Mas, da mesma maneira que os tiros disparados no escuro só esporadicamente atingem o alvo, assim também a pesquisa feita sem objetivo definido pode ver frustrados os seus esforços e conseqüências. Nas ciências sociais há um pouco dessa atividade inconstante. A maioria dos pesquisadores parece verificar, porém, a necessidade de economizar esforços. Há muitos problemas e poucas pessoas em condições de resolvê-los. Daí surgir a primeira regra empírica de escolha do assunto a ser objeto da pesquisa: escolher questão prática relacionada com um problema social e cuja solução possa contribuir para melhorar as condições de vida do homem. Não se quer dizer com isso que a simples escolha do problema já assegura sua solução. Devido à falta de competência, de dados ou de imaginação, o pesquisador pode desviar-se, às vezes, de seu caminho, podendo então dar em nada os seus esforços. Se o problema for conscientemente escolhido e bem formulado, porém, e se o pesquisador puder vencer as dificuldades próprias da tarefa de pesquisa, os resultados de seus trabalhos serão úteis!

Parece-me ouvir queixas de certos servidores públicos que alegam não terem liberdade para escolher os assuntos que precisam ser pesquisados. É verdade que as exigências do serviço e a urgência da solução para os problemas diários do Governo tornam mais difíceis as possibilidades de livre escolha de problemas que atraiam os pesquisadores numa repartição pública. De outro lado é quase certo que os assuntos que prendem a atenção dos superiores são de grande importância para o bem-estar social. O verdadeiro pesquisador é metódico por excelência, é um "mestre" em matéria de métodos, métodos esses que podem

ser aplicados a qualquer campo de ação. Trabalhando numa repartição pública, o verdadeiro pesquisador cedo se ajustará à pesquisa no setor confiado a sua competência.

Nas condições em que trabalha, porém, certas regras devem ser observadas na escolha e formulação do problema.

1. Escolher problema que esteja situado dentro do campo de seu interesse, a fim de que possa aproveitar plenamente sua capacidade pessoal e tirar do seu trabalho o máximo proveito.

2. Escolher problema que seja de sua competência como investigador, tanto no que diz respeito ao conteúdo, como no que se relacione com o método.

3. Verificar se esse problema já foi ou não adequadamente estudado por outros pesquisadores e se foram devidamente registrados seus estudos.

4. Certificar-se de que existe nas bibliotecas material adequado para o estudo que vai empreender.

5. Delimitar a área dentro da qual deve ser feita a pesquisa, de modo que o inquérito seja incisivo e penetrante em vez de difuso e superficial.

6. Preliminarmente, definir ou formular o problema e enunciar claramente os objetivos a que o trabalho visa, muito embora estejam sujeitos a nova formulação, se encenaria, durante a execução desse trabalho.

É claro que uma pessoa interessada por um determinado assunto poderia dedicar-se com mais afinco e constância a seu estudo. É evidente — ou pelo menos deve sê-lo — que o estudo progredirá mais rapidamente e seu alcance será, de certo, maior se for possível desenvolvê-lo com apoio numa base já bastante sólida. Por essa razão, é conveniente desiludir aqueles que desejam empreender um trabalho de pesquisa que exorbita de sua capacidade ou que esteja além de seus conhecimentos. É igualmente importante para os administradores evitar o planejamento de pesquisas que ultrapassem a capacidade física, intelectual ou técnica de trabalho de sua equipe de pesquisadores. Nos casos em que é exatamente necessário o empreendimento da tarefa, seria mister aumentar essa equipe. Já falamos sobre a importância de uma preparação prévia adequada. O pesquisador honesto não inicia tarefa de pesquisa em setor que esteja fora de seu alcance; mas procurará sempre aprimorar seus conhecimentos, não só no campo dos fatos como também no dos métodos.

Há três fases na atividade de levantamento bibliográfico que antecede à pesquisa: 1) quando o pesquisador ou o administrador procura decidir se deve ou não realizar uma pesquisa; 2) quando o pesquisador deseja saber o que já existe impresso sobre o assunto; 3) quando o pesquisador

lê as obras existentes sobre a questão de seu interesse, a fim de avaliá-lo em relação com seus estudos. Por enquanto, só trataremos, porém, da primeira fase, examinando, em seguida, as duas últimas.

A duplicação da pesquisa é desperdício. Não obstante está sendo despendido muito dinheiro e utilizado esforço de muitos pesquisadores competentes, cuja capacidade é por demais rara, em trabalhos de pesquisa que já foram realizados por outros. É fácil compreender que, tendo em vista o fato de que a natureza humana é universal, os mesmos problemas surgem, quase simultaneamente, em muitos lugares diferentes. Se estes dispusessem de recursos adequados, é provável que haveriam de empreender pesquisas para determinar os fatos com que poderiam basear suas soluções. Infelizmente, seus estudos tanto podem ser aproveitados como arquivados sem divulgação. Mais tarde seria quase impossível descobrir os documentos relativos aos trabalhos realizados. Se o relatório de suas atividades for, porém, impresso e distribuído às bibliotecas, os futuros pesquisadores do assunto encontrarão nelas orientação preciosa.

Quando se determina a existência de um problema, uma das primeiras medidas a tomar é a de promover o levantamento de toda a matéria que lhe diga respeito, seja nos arquivos, nas bibliotecas, ou em qualquer outro lugar. Se houver tempo, pode-se até iniciar uma troca de correspondência com outros pesquisadores ou autoridades públicas a fim de obterem-se informações a propósito da questão em foco. O *cleasing-house* é outro instrumento que proporciona economia de tempo. Ele serve de repositório de todos os documentos, impressos ou não, e os fornece às pessoas que os procuram. Exemplo de órgão dessa natureza é a *Joint Reference Library* (1.313 East 60 th Street, Chicago, 37, Illinois, Estados Unidos) onde se guardam todos os documentos originais dos Legislative Reference Bureau, dos vários Estados, assim como os relatórios dos Governos estaduais e de muitos municipais. Há, também, um arquivo em que se registram os trabalhos que estão em execução. A autoridade pública que deseja saber o que há sobre um assunto, ou quem o está estudando no momento, pode satisfazer sua curiosidade mediante um simples pedido de informação ao centro a que se fez referência! Existem, além deste, outros centros especializados em assuntos de Governo municipal, centros esses mantidos em muitos Estados pelas *Municipal Leagues*. Cada país pode, além disso, criar instituições desse Governo. Elas custam pouco e valem muito! Dia virá, talvez, em que um centro internacional dessa espécie, sob a direção das Nações Unidas, servirá a todas as nações do mundo, reunindo num só lugar os registros dos resultados de todas as pesquisas e de todos os conhecimentos humanos.

Voltemos, porém, ao início do parágrafo anterior: se o pesquisador verificar, mediante a in-

investigação preliminar, que existe bastante matéria sobre o assunto que vai estudar, é claro que não se entregará a uma nova pesquisa. Se os dados que obtiver forem bons mas incompletos, precisará ele arranjar os dados que faltam. Se não encontra material ou registro publicado sobre os estudos realizados no assunto de seu interesse, então inicia ele a pesquisa.

Esta revisão inicial dos recursos de documentação disponível serve também para determinar se existem elementos adequados para um estudo definitivo, pelo menos os de natureza impressa. Aí, então, é que o pesquisador precisa mostrar que é dotado de imaginação, a fim de que possa estabelecer os melhores métodos de pesquisa, recorrendo à bibliografia a sua disposição, a fim de reparar as possíveis lacunas de seus conhecimentos dos fatos. Como veremos mais adiante, a pesquisa direta pode ser, conforme a matéria, de vários tipos: entrevista, questionário, estudos casuísticos, estatística etc.

A delimitação do campo de estudo de um assunto (de modo que promova a profundidade desse estudo e evite a sua superficialidade) é tarefa das mais difíceis no setor das pesquisas. O novinho tem a tendência de se empenhar demais no trabalho; quanto mais aprende, mais limita, porém, seu campo de estudo, até reconhecer o que é prático e que está dentro de suas possibilidades. Segundo creio, o melhor método é o de iniciar com um campo de estudo bastante amplo, e que abranja tudo o que se deseja saber, limitando-o, porém, gradativamente, durante a pesquisa, para excluir tudo que é estranho ao fim em vista e garantir que os esforços empregados estejam de acordo com a capacidade do pesquisador. Esse método é o preferível em comparação com aquele em que se começa com um campo de estudo bem limitado, ampliando-o conforme se ampliam as perspectivas do pesquisador.

Considerando o fato de relacionar-se a pesquisa com um problema social, ela pode ser estabelecida em função do erro que se pretende corrigir. A solução, a descoberta do remédio para o mal social, é o fim em mira. Esse fim, porém, não está estabelecido em termos de uma só solução e nem se empreende mesmo pesquisa com o objetivo de chegar a uma certa e determinada conclusão, relacionando para isso os dados à disposição. Semelhante procedimento equivaleria a uma negação do método científico. Necessita-se de uma meta ou de muitas que seriam alternativas da primeira, relacionando-se com elas os fatos observados a fim de determinar o grau de sua importância. É bem verdade que esses objetivos estão sujeitos a modificações no decorrer do trabalho, se forem necessárias essas modificações em virtude da tendência dos fatos.

PREPARAÇÃO DO ESQUEMA

Escolhido o assunto e definidos os fins, a fase que se segue é a de preparação do plano

provisório de pesquisa, isto é, o esquema, sujeito embora a alterações à medida que progride o trabalho. No caso, esse esquema serve 1) como guia para escolha e utilização dos elementos de referência bibliográfica e para classificação das notas 2) como estrutura em que deverá basear-se o relatório final da pesquisa. Um esquema completo e detalhado servirá de guia durante todo o período de desenvolvimento do trabalho, devendo consultá-lo o pesquisador a fim de facilitar a descoberta das falhas do material necessário ao tratamento eficiente e sistemático do tema.

A forma do esquema deve ser a comum. Os seus pontos principais corresponderão às partes e aos elementos mais importantes do problema em exame. Isto pode ser revelado pela investigação preliminar do material bibliográfico à disposição do pesquisador ou pelo seu raciocínio quando medita sobre o assunto que é objeto da sua pesquisa. Se ele pouco conhece o assunto, talvez inicie seu trabalho com um esquema em que os dados ou elementos de informação estejam agrupados cronológica ou geograficamente. Esse critério pode ser útil no arquivamento dos dados descobertos durante a fase preliminar dos trabalhos de pesquisa, muito embora seja substituído o esquema por um outro, mais lógico, depois de iniciado o trabalho. Por outro lado, pode-se iniciar com um esquema lógico que possa ser obedecido até o fim, sem alteração.

É, porém, difícil criar um esquema minucioso demais. O melhor é aquele que inclui um ponto para cada parágrafo do texto. A danificação dos elementos do problema, tendo em vista a criação de um esquema lógico, pode revelar quais são os dados quantitativos e quais os qualitativos; quais os que devem ser obtidos nas bibliotecas e quais os que são por meio de trabalho direto de investigação. O esquema serve, sobretudo, como *memorandum* ou lembrete, em todas as fases da pesquisa, do trabalho que se está realizando.

COLETA DE DADOS

Feita a escolha do termo e preparado o esquema (apesar de provisório) é necessário compilar a bibliografia. Esta serve para 1) evitar desperdícios de esforços com a reprodução de pesquisa já feita; 2) introduzir o pesquisador no meio social das pessoas que já fizeram pesquisas sobre o mesmo assunto (ou assunto correlato); 3) fornecer-lhe certos dados já registrados e que ele pode utilizar em seu trabalho como informes de veracidade e valor comprovados; 4) mostrar ao pesquisador qual é o setor ainda mal explorado no campo de suas pesquisas e 5) sugerir-lhe vários métodos que podem ser empregados no tratamento da matéria de seu interesse.

Para evitar a duplicação, é mister que o pesquisador consulte cuidadosamente todas as fontes disponíveis de informação. Se estas são em número de cem e ele consulta apenas noventa e nove, não cumpriu o respectivo dever! A última

pode conter os dados vitais de que necessita seu trabalho. Não se quer dizer com isto que o estudo ou a compilação de um determinado material basta para tornar os demais dispensáveis. O primeiro material examinado pode ser, por exemplo, falho ou de autoria de pessoa incompetente. Mesmo que seja muito bom esse material, porém, é, às vezes, conveniente examiná-lo duas vezes a fim de verificar os resultados obtidos. E' regra fundamental na pesquisa deixar o pesquisador traços de seus métodos e das fontes a que recorreu, de modo que os demais pesquisadores possam seguir os seus planos e aferir seus resultados.

O contato do pesquisador com as pessoas que operam no mesmo campo é, também, importante por várias razões. Primeiro, porque ele poderá citar obras importantes em notas de rodapé ou bibliográficas. Segundo, porque se ele tiver necessidade de empreender o trabalho nesse campo, aquelas pessoas poderão servir de conselheiros ou fontes de informação. Além disso, os questionários remetidos a essas pessoas serão sempre respondidos, recebendo-se com simpatia também os seus pedidos de entrevista.

Se o pesquisador puder coletar dados já autenticados e relativos ao tema de seu interesse, ele evitará assim a necessidade de compilá-los de novo. Com o tempo assim preparado, pode ele dedicar-se a outros estudos sobre o assunto. Caso não encontre nada registrado sobre certos pontos de um esquema, ele deverá concentrar seus esforços na descoberta dos necessários dados a seu respeito.

No setor do método, o pesquisador pode ser bastante auxiliado pela bibliografia. Na maioria dos assuntos que já foram objetos de inúmeras e intensas pesquisas, os autores empregam vários métodos. Muitos pesquisadores não conhecem, infelizmente, se não um único método. No entanto, são poucos os assuntos que podem ser estudados por meio de um só. Para escolher os mais úteis ao trabalho que está realizando, o pesquisador deve conhecer vários, assim como as respectivas limitações.

Nas ciências sociais, há a possibilidade de empregar métodos que resultam das pesquisas feitas em várias disciplinas. Na história, vem o método histórico que atribui maior realce ao exame cuidadoso das fontes de informações. Na ciência política, vem o método comparativo pelo qual se pode comparar as instituições políticas. Do direito, vem o método jurídico que trata das leis e da jurisprudência. Da filosofia, vem o método filosófico com a sua técnica de definição e classificação. Da psicologia, vem o método psicológico que procura explicar os atos dos seres humanos segundo seus hábitos e nações, seus impulsos e motivos conscientes e inconscientes. Da sociologia, vêm os métodos de estudo dos casos, do censo e da investigação social. Da antropologia, vem o estudo do desenvolvimento das culturas, isto para mencionarmos apenas os métodos clássicos. O grande

valor, porém, é a técnica da estatística pela qual uma quantidade considerável de assuntos pode ser reduzida a um pequeno número de categorias para melhor exame e análise. E' claro que poucos pesquisadores procurem conhecimentos profundos de todos esses métodos e técnicas mas aquele que mais sabe, mais poderá conseguir! Ninguém deve sentir-se satisfeito com o conhecimento de um só método. Cada biblioteca bem organizada deve conter elementos representativos de todos esses métodos e técnicas. O bom pesquisador familiarizar-se-á com os que puder a fim de melhor preparar-se para a profissão.

Depois de compilar a bibliografia ou mesmo enquanto a compila, começa o pesquisador a tomar notas e apontamentos. E' desejável, nestas alturas, que ele prepare uma ficha para cada referência bibliográfica, sendo essas fichas de um tamanho que caiba num fichário padronizado. Nessas fichas, devem ser registradas as seguintes informações: 1) nome do autor, redator ou compilador; 2) título da obra e sua natureza, isto é, se é livro, folheto, relatório, carta ou manuscrito; 3) forma da obra: se é original, cópia ou tradução; 4) lugar, ano e empresa editora ou origem do documento. Todas as referências devem ser registradas correta e fielmente desde que serão posteriormente utilizadas como informações bibliográficas, acarretando qualquer omissão a necessidade de revisão das fontes. Essas fichas devem ser numeradas e arquivadas, em ordem alfabética, pelo sobrenome dos autores. Uma vez completo o estudo, as informações contidas nas fichas podem ser datilografadas para constituir depois a bibliografia que acompanha a obra.

As notas que indicam os livros a serem lidos corresponderão a uma ficha, isto é, haverá uma ficha para cada obra consultada. A relação entre a nota e a obra deve ser caracterizada por meio de números, não sendo necessário repetir nas notas as informações detalhadas contidas nas fichas. As notas também podem constar de folhas soltas em vez de fichas, porque aquelas são mais flexíveis. E' melhor, porém, usar folhas bem maiores que as fichas para facilitar a transcrição de trechos longos e para evitar as possibilidades de confusão em seu arquivamento. Além disso, deve haver dois fichários: um para as fichas bibliográficas e um para as notas indicadoras dos elementos que devem ser lidos.

Cada uma dessas notas deve tratar de um só assunto. Isto facilita o arquivamento de acordo com o esquema assim como sua mudança de um lugar para outro se o esquema for modificado. Se for possível, vale a pena datilografar essas notas. Manuscritas exigirão bastante cuidado para que se conservem legíveis. As notas, por outro lado, poderão ter a forma de citações ou paráfrases. Aquelas exigiriam aspas e referências às páginas em que começam e terminam as frases transcritas enquanto estas são feitas com as próprias pa-

lavras de quem os redige e não do autor a que dizem respeito.

E' raro, no entanto, encontrar o pesquisador um livro ou obra qualquer que seja completa sobre o assunto de suas pesquisas. Quando isto acontece, a pesquisa é desnecessária. O mais comum é precisar o pesquisador examinar muitos livros e publicações de outras espécies para então encontrar alguma coisa de valor para o seu estudo. Esta pode ser registrada por meio de fichas mantidas pelas bibliotecas. O material de que não se dispõe, às vezes, no local pode ser encontrado em outro mediante catálogos fornecidos pelas casas editôras ou em virtude de consultas feitas aos peritos no assunto. Há, além disso, bibliotecas de várias especialidades e cada uma delas deve ser explorada. Entre essas podem-se identificar as que servem ao público em geral; as que servem a uma repartição pública; a biblioteca especializada, quer pública, quer particular — um exemplo de biblioteca especializada muito frequentemente encontrada é a de obras de direito. Cada uma dessas bibliotecas tem suas características peculiares e o pesquisador que pretende utilizá-las precisa saber como aproveitar as vantagens que elas oferecem.

Os livros publicados nos Estados Unidos costumam conter, em suas últimas páginas, um índice detalhado por assunto, indicando tôdas as páginas em que lhe são feitas referências. Esse índice representa um acréscimo ou ampliação do índice sumário ou plano do livro que ocupa geralmente uma ou mais das primeiras páginas da obra. O índice remissivo do fim do livro é de grande auxílio para o pesquisador porque, compulsando-o, ele não precisa lêr todo o livro e nem mesmo todo um capítulo para saber qual é o seu valor para o trabalho que executa. Infelizmente, tais índices são raros nos livros publicados na América Latina; devido, talvez, à influência exercida pela Inglaterra e pela França sobre as publicações do Novo Mundo.

Antes, porém, de aceitar como fonte idônea de qualquer publicação — livro, manuscrito, etc. — é preciso que o pesquisador proceda o seu exame crítico. Este consta de duas partes: crítica externa e crítica interna. A primeira se subdivide em crítica do texto e investigação da autoria. Na

crítica do texto deve apreciar as condições que teriam influenciado a produção da obra: data, lugar, objetivo, composição, forma, tradução, fiel ou deturpada, ou se é original ou apenas cópia. A investigação da autoria é necessária quando não se conhece o autor, quando não consta o seu nome da obra ou quando a autoria é duvidosa como acontece nos casos dos relatórios de governos. O pesquisador deve considerar também as qualificações do autor e o grau da sua competência para tratar do assunto, sua formação, suas características psicológicas, sua condição social e econômica, seus recursos lingüísticos e todos os outros elementos que sirvam para determinar a importância do autor.

A crítica interna procura determinar o sentido literal do texto, o seu sentido profundo, a boa fé, e a exatidão do autor. As perguntas que o pesquisador apto pode fazer no tocante à boa fé ou honestidade dum autor são numerosas. Por que escreveu êsse livro? São os fatos torcidos por causa da vaidade do autor? Foi a situação pessoal do autor que o levou a desviar-se da verdade? Escreveu êle para agradar aos seus superiores? Tem o autor um "bias" religioso, teológico, político, social ou patriótico? Quer êle ganhar a afeição do povo? Tem êle violado a verdade por meio de seu estilo literário? Só com respostas satisfatoriamente poderá o pesquisador aceitar sua obra como digna de consideração.

Com respeito à exatidão também surgem sérias questões. Estava o autor em boa posição para observar os fatos pessoalmente? Foi êle bom observador? Quando registrou as suas observações? Foi logo depois do acontecimento que descreveu ou não? Se contou com o testemunho de outros são êstes fidedignos? Foi sua obra uma resposta a questões? Se foi, quem perguntou e quais as questões? Tudo isso afeta a idoneidade das fontes e está bem relacionado com a aceitação da obra pelo pesquisador.

Esgotadas as fontes bibliográficas disponíveis e arquivadas as rotas sob a rubrica do seu esquema, precisa o pesquisador tomar conta da situação na qual o estudo se encontra. E' provável que haja muitos pontos nos quais precisa de mais informação. Isso precisa de mais informação; precisa ser colhido mediante trabalho direto e o próximo passo é planejar a empresa.

O Primeiro Ano de Execução do Programa de Assistência Técnica para o Desenvolvimento Econômico

ISNARD GARCIA DE FREITAS

Tradução de trecho do Documento E/2054, de 19-7-51, da ONU, intitulado "Programa Ampliado de Assistência Técnica — Terceiro Relatório do Technical Assistance Board dirigido ao Technical Assistance Committee". Abrange o relatório o período 1-7-50 a 30-4-51. Algumas informações incluem atividades desempenhadas até 30-6-51.

A PARTICIPAÇÃO da Organização das Nações Unidas no denominado *programa ampliado* é, na sua essência, a expansão das atividades desempenhadas em virtude da Resolução 200 (III) da Assembléia-Geral, sobre assistência técnica para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. Na época do início do programa ampliado, contudo, a ONU fundiu a administração das suas atividades de assistência técnica destinadas a promover o desenvolvimento econômico das áreas menos desenvolvidas com a das atividades abrangidas por duas resoluções anteriores da Assembléia-Geral — 58 (I) e 246 (IV) —, autorizando respectivamente, um programa de serviços consultivos no campo do bem-estar social e outro de treinamento em administração pública. Algumas das atividades destes dois últimos programas estão fora do ampliado, seja em razão da sua natureza, seja em face dos seus objetivos, que exigem a preservação das características próprias do programa de bem-estar social, muito embora considerado um dos elementos do programa global de assistência técnica da ONU. Muitos aspectos do bem-estar social e da administração pública são, todavia, corolário de um programa de desenvolvimento econômico, apresentando significação especial quando se trata das áreas subdesenvolvidas do globo. Nestas condições, consideram-se certos serviços prestados aos governos, nos campos do bem-estar social e da administração pública, como parte integrante do programa ampliado e suscetíveis de financiamento por este.

Em suma, a ONU encara como um bloco único as suas atividades de assistência técnica que guardam relação com os objetivos do programa ampliado, não as distinguindo em razão dos recursos empregados no seu custeio.

Para o fim da presente exposição, os principais campos de atividade da ONU, na execução do programa ampliado, podem ser assim relacionados: desenvolvimento econômico geral, inclusive controle, utilização e desenvolvimento de recursos combinados de uma área ou região; desenvolvimento industrial; transportes rodoviários, ferroviários e sobre água (interior) e comunicações; finanças públicas e política fiscal; estatística; administração pública e desenvolvimento social.

No início do programa, a ONU, de comum acordo com as agências especializadas (1), ficou com o encargo — além das responsabilidades gerais relativas ao desenvolvimento econômico e social —, de certos campos que escapam à competência das mesmas agências. Entre esses podem ser citados: indústrias manufatureiras e extrativas; energia, controle e utilização de águas; transportes internos rodoviário, ferroviário e sobre água, e comunicações por fio e pelo éter.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A obtenção de altos níveis econômicos e sociais é o objetivo primordial tanto do programa ampliado de assistência técnica como da parte do programa regular da ONU abrangida pela Resolução 200 (III) da Assembléia-Geral.

Desenvolvimento econômico, como um dos principais setores de atividade da ONU na reali-

(1) Organização Internacional do Trabalho, Organização de Alimentação e Agricultura, UNESCO, Organização Internacional de Aviação Civil, Organização Internacional de Saúde, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional.

zação do seu programa de assistência técnica, significa essencialmente ajuda aos governos na solução dos seus problemas básicos de desenvolvimento, na coordenação de suas atividades em diferentes áreas e na avaliação de prioridades. No seu âmbito também cabe o auxílio solicitado à ONU pelos governos membros: a) para o desenvolvimento combinado de recursos de uma área ou região dentro de fronteiras nacionais, incluídos os aspectos econômicos, técnicos, organizacionais e administrativos de tal desenvolvimento; b) para a organização da comunidade, objetivando o desenvolvimento econômico; c) para certos assuntos especializados, como, por exemplo, cartografia e emprêgo da fotografia aérea no levantamento de recursos. Durante o período a que se refere o relatório a ONU planejou ou participou de nove missões, bem como designou quatro representantes de assistência técnica (residentes) e seis especialistas em planejamento econômico.

Sessenta e quatro bolsas de estudo foram concedidas sob este título.

DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

O desenvolvimento industrial, no que concerne às indústrias manufatureiras e extrativas e da energia, é, potencialmente, um dos principais campos para a prestação de assistência técnica pela ONU. Todos os países subdesenvolvidos necessitam de assistência técnica para expansão e diversificação de suas indústrias manufatureiras, determinação das indústrias e processos industriais mais adequados às suas necessidades e recursos e, ainda, para o planejamento e operação de novas empresas. No caso das indústrias extrativas, tais como as do carvão e dos metais, o emprêgo de técnicos modernos pode trazer o aumento da matéria-prima de que necessitam as indústrias domésticas e ainda permitir a exportação do excedente.

O tipo da assistência industrial requerida depende, em particular, do grau de desenvolvimento econômico do país solicitante. Quanto mais desenvolvido economicamente, maior o volume das necessidades de um país no que diz respeito à assistência aos vários ramos industriais. Sob o título de *desenvolvimento industrial* a ONU fornece ainda assistência técnica: a) para a avaliação de recursos hidráulicos e térmicos; b) para o controle e utilização de águas, construção e funcionamento de usinas de energia, transmissão e distribuição de força e c) para a avaliação de recursos minerais, inclusive técnicas geológica e geofísica.

A Organização Internacional do Trabalho colabora em certas atividades deste campo.

Durante o período de que se ocupa o relatório, a ONU, na execução dos programas regular e ampliado, deu assistência técnica para desenvolvimento industrial a onze governos e concedeu noventa e uma bolsas de estudo no mesmo campo.

TRANSPORTE E COMUNICAÇÕES

Em muitas partes do mundo o desenvolvimento econômico está condicionado fundamentalmente à melhoria das estradas de rodagem e de ferro, assim como do transporte interno sobre água e das instalações portuárias. Os meios e vias de transporte são essenciais para a variedade de produção e equilíbrio da economia de uma área. Principalmente na Ásia e no Extremo Oriente a situação dos transportes ainda sofre as consequências da destruição trazida pela segunda guerra mundial. Em alguns casos é possível, sem emprêgo considerável de capital, fazer progressos neste campo. As estradas rurais, por exemplo, em alguns países, podem ser construídas sem grande dispêndio e da sua construção decorrem o aumento das disponibilidades em gêneros alimentícios, a mobilidade da mão-de-obra agrícola e a melhoria econômica e social de áreas atualmente de difícil acesso. A melhoria do transporte interno sobre água aumenta grandemente os recursos de certas áreas subdesenvolvidas, além de proporcionar um meio barato de transporte da carga pesada.

Uma parte significativa das atividades de assistência técnica da ONU, sob a forma de ensino, refere-se aos problemas de transportes. No período abrangido pelo relatório foram concedidas setenta e duas bolsas de estudo no campo dos transportes e das comunicações. Os estudos, bastante vastos, abrangem: construção e manutenção de estradas de rodagem, métodos de planejamento de auto-estradas, construção e administração de estradas de ferro, estudos dos cursos d'água interiores, instalações portuárias, organização de marinha mercante, organização de sistemas telegráficos e telefônicos etc.

Foi dispensada assistência especializada a três países, achando-se concluídos os planos para o estabelecimento de um grupo de trabalho especializado e um projeto de demonstração no setor de transporte interno sobre água, na Ásia e no Extremo Oriente.

A Organização Internacional do Trabalho colabora em certas atividades nestes setores.

FINANÇAS PÚBLICAS E QUESTÕES FISCAIS

Em muitas das áreas pouco desenvolvidas do globo, as bases financeiras sobre que se apoiam os respectivos governos não constituem fundamento sólido para a execução de programas de desenvolvimento. Entretanto, é indispensável uma sã política fiscal, financeira e monetária como ponto de apoio ao desenvolvimento econômico e para propiciar melhor utilização dos recursos domésticos e atração da corrente de capital estrangeiro. É, portanto, de importância básica para o programa de assistência técnica visando ao desenvolvimento econômico, auxílio aos governos, de natureza consultiva, neste terreno. Logicamente as sugestões oferecidas não podem perder de vista

as necessidades e características próprias dos países necessitados de assistência.

Desde 1.º de julho de 1950, trabalhando, sempre que se afigurou indicado, em estreita ligação com o Fundo Monetário Internacional, a ONU forneceu os serviços consultivos de técnicos em finanças públicas e matéria fiscal a sete governos. Foram concedidas, no mesmo campo, quarenta e quatro bolsas de estudo.

A ONU mantém, ainda, um serviço internacional de informação fiscal, que publica dados referentes às transações fiscais dos governos participantes, em alguns casos com a cooperação do Fundo Monetário Internacional. Estudos sobre as condições fiscais de países ou regiões são publicados regularmente. A ONU, finalmente, faz publicação de estudos técnicos sobre problemas orçamentários e tributação. As informações assim reunidas servem não só para a orientação dos especialistas para assistência técnica, como, ainda, são úteis na avaliação das suas recomendações.

ESTATÍSTICA

Os governos dos países subdesenvolvidos necessitam de assistência técnica para a melhoria dos seus serviços estatísticos, de forma que os torne adequados não só para o próprio desenvolvimento nacional, mas, ainda, para fins de comparações internacionais. Serviços estatísticos bem organizados são de grande valia para os governos na mobilização de recursos e, conseqüentemente, para a aceleração do desenvolvimento econômico. As informações sobre volume e composição da população, por exemplo, são essenciais para a análise de muitos problemas econômicos e sociais dos países subdesenvolvidos, particularmente no que toca ao volume e distribuição da mão-de-obra, às necessidades futuras de habitações etc. A ONU auxiliou vários governos na organização de censos demográficos, em alguns casos o primeiro a ser realizado no país.

Para que o material estatístico possa ser usado com validade no plano internacional, faz-se mister, ainda, eliminar deficiências que apresenta em muitos dos países subdesenvolvidos.

A assistência fornecida pela ONU no campo da estatística é, em grande parte, empreendimento conjunto da Administração de Assistência Técnica e do Escritório de Estatística. A partir de julho de 1950, dezenove bolsas de estudo de desenvolvimento econômico, referentes a estatística, foram concedidas nos programas das Nações Unidas. Algumas das bolsas de bem-estar social concedidas no mesmo período encerram, em diversos graus, o estudo de métodos estatísticos. Doze governos receberam pareceres técnicos sobre assuntos como a organização de serviços estatísticos, o desenvolvimento das estatísticas de renda nacional etc. Têm-se aprovado como forma particularmente eficaz de treinamento estatístico, no programa de assistência técnica, os centros de treina-

mento. As conferências e cursos de treinamento organizados ou planejados pela ONU, no período de um ano a que se refere o relativo, versaram, na sua maior parte, sobre assuntos estatísticos. O plano de trabalho futuro prevê uma expansão das atividades que já vêm sendo executadas.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O aperfeiçoamento da máquina administrativa governamental dos países subdesenvolvidos é indispensável para o seu desenvolvimento econômico e social e, ao mesmo tempo, é um corolário obrigatório do programa de assistência técnica em qualquer dos seus aspectos. E, em regra, um requisito a que está condicionada a assistência técnica para tornar-se proveitosa e que contribui para encurtar o tempo durante o qual o auxílio externo é necessário. Sem um adequado sistema de administração pública as necessidades não podem ser convenientemente definidas e os planos para o desenvolvimento nacional carecem de meios efetivos de preparação e execução. Além disso, sem ele não há base que assegure a permanência, ou continuação no tempo, dos benefícios proporcionados pela assistência técnica. Principalmente entre os países subdesenvolvidos que recentemente conquistaram sua independência política, alguns há que necessitam de auxílio urgente para o estabelecimento de uma administração nacional. Mas, como a máquina administrativa se vai tornando mais complexa à medida que o país progride social e economicamente, é, por assim dizer, generalizada e de caráter permanente a necessidade de assistência técnica no campo da administração pública.

Tendo em vista considerações dessa ordem, uma reunião de técnicos dedicou-se, entre outros assuntos, ao estabelecimento de padrões mínimos aplicáveis às técnicas empregadas pela administração pública, cuja observância será vantajosa para os países subdesenvolvidos.

De modo geral pode-se dizer que as atividades da ONU no campo da administração ficaram aquém das necessidades existentes. Durante o período em referência, foram concedidas setenta e nove bolsas de estudo nos programas de assistência regular e ampliado, quatro governos obtiveram consulta técnica e realizou-se o primeiro seminário organizado pela ONU. Planeja-se para 1952 a execução, de um programa quatro vezes maior do que o realizado no primeiro período financeiro.

A organização Internacional do Trabalho colabora em certos aspectos deste campo.

DESENVOLVIMENTO SOCIAL

A mobilização dos recursos materiais das áreas subdesenvolvidas requer a mobilização simultânea de recursos humanos, através da afirmação de novos conceitos e técnicas sociais. O de-

envolvimento econômico reclama atenção constante para os problemas sociais trazidos pelas rápidas mudanças nos quadros econômicos tradicionais, exigindo, em particular, medidas para prevenir ou atenuar o desajustamento ou a desintegração social resultante de tais mudanças, como, por exemplo, a migração do trabalho e a desorganização da vida familiar.

Inversamente, faz-se necessário um programa de desenvolvimento social e uma política organizada neste campo para a existência de condições favoráveis à introdução de melhores técnicas de produção, de consumo e de distribuição, no esforço de elevação do padrão de vida das populações de que se trata.

Neste capítulo recai a assistência a governos participantes para o estabelecimento ou aperfeiçoamento de um grande número de serviços no campo do bem-estar social.

A ONU, na prestação de assistência no campo social, orienta-se pelas normas estabelecidas pela Comissão Social e pelo Conselho Econômico e Social, tendo instituído um mecanismo apropriado para coordenar o seu programa de operações com os programas das agências especializadas. A sua

ação compreende: questões de população, no que concerne aos serviços de bem-estar social; aspectos social e demográficos da migração; habitação e planejamento urbano e rural; desenvolvimento da comunidade; empreendimentos cooperativistas; assistência social; assistência pública aos necessitados; bem-estar da família, da infância e da juventude e problemas sociais relativos à delinquência e aos prejudicados fisicamente. Em muitos dos campos referidos, o trabalho é realizado em colaboração com outras agências, especialmente com a Organização Internacional do Trabalho, tendo sido definidas áreas de responsabilidade mútua. A assistência concretiza-se através de sugestões para a formulação de uma política nacional, programação geral nos setores de que se trata e de elaboração de projetos, na esfera da comunidade local, que visem atender às suas necessidades, costumes e objetivos.

Durante o período em referência, foram postos à disposição de treze governos vários especialistas no campo, recaindo os serviços assim prestados tanto no programa regular como no ampliado. No mesmo período foram concedidas duzentas e quinze bolsas de estudo e realizadas três conferências.

Elementos de Documentação

ESPÍRITO SANTO MESQUITA

Trata êste trabalho dos elementos de Documentação. Em virtude, porém, da natureza e finalidade da que interessa ao Serviço Público, deverá ser ela observada principalmente do ponto de vista de seu conceito, importância e comportamento no âmbito administrativo.

Convém, no entanto, antes de iniciarmos seu estudo, analisar o DOCUMENTO em seus amplos aspectos, tecendo comentários em torno de seus radicais históricos e caracterizando, de modo sumário embora, as fases de sua evolução.

Partiremos, por isso, da proposição de que o objeto dêste artigo — DOCUMENTAÇÃO como processo ou como propósito — foi, na mais remota antiguidade, o campo em que ocorreu a primeira manifestação de atividade intelectual, artística e técnica do homem.

De fato, quando êsse homem sentiu a necessidade ou teve a idéia de registrar no plano material, por meio de símbolos, sinais convencionais ou imagens, o respectivo pensamento, pretendendo assinalar dessa maneira alguma impressão ou transmitir uma ordem, instrução e advertência, êle fez, pela primeira vez na história, o que conhecemos hoje por documentação em seu sentido formal.

DOCUMENTAÇÃO é, pois, arte e técnica de criar, compor, conservar, classificar, registrar e divulgar os elementos de informação e comprovação de fatos e idéias, quer interessem êsses elementos o setor da história e das ciências, quer o das artes em geral.

Por isso, o seu melhor conceito é o de que ela está ligada à cultura, à educação, à organização social e à civilização universal (1) e revela, em tôdas as suas variadas formas, a vida e o desenvolvimento do homem em tôdas as épocas.

Segundo Joseph Gauthier (2), professor da Escola de Belas Artes de Nantes, a civilização só pode ser estudada através dos documentos que possibilitam a reconstituição de tôdas as idades, documentos êsses representados, entre outras coisas, pelos restos arqueológicos, pelos elementos artísticos e pelos motivos e símbolos religiosos.

A DOCUMENTAÇÃO não se limita, porém, à atividade de busca, preparação, distribuição, coleta, classificação e arquivamento de documentário escrito. Hoje ela se amplia de tal modo que abrange tôdas as formas de registro e guarda de um lado, pesquisas, divulgação e propaganda, de outro, recorrendo para isso às técnicas da fotografia, da radiodifusão, da imprensa, etc., instituindo em sua órbita órgãos de laboratório, museus e escritório (pesquisa, conservação e administração) todos interessados pelas funções de descoberta, catalogação, conservação e mesmo produção de provas reais ou circunstanciais da vida humana em particular e da sociedade em geral.

E' por intermédio dos seus elementos que se situa o fato no tempo e no espaço. Quando não possuímos a respeito de um povo, numa época qualquer, o documento escrito que comprove sua existência e seus hábitos, reconstituímos sua vida por meio da arte, que é um documento cujo estudo nos permite acompanhar as transformações sociais, averiguando suas causas no passado ou prevendo suas tendências para o futuro.

Vista como documento, a arte realmente permite:

- a) que se determine a característica da sensibilidade artística ou grau de cultura de um povo;
- b) que se identifique as circunstâncias que influíram na produção das obras de arte (material, ferramenta, hábitos, costumes e necessidades) e
- c) que se defina os processos, veículos e oportunidades de infiltração e mesclagem dos povos em tôdas as idades.

No sentido moderno, pois, a DOCUMENTAÇÃO se divide em vários setores de técnicas especiais mas que se congregam num único sistema em virtude de seu dominador comum de propósito.

Assim, os museus, arquivos, imprensa, cinema, órgãos de estatística, institutos de pesquisa e unidades publicitárias, etc., embora dominem técnicas ou processos próprios, recaem no mesmo campo quanto ao respectivo objetivo: DOCUMENTAR.

As primeiras civilizações são de fato DOCUMENTADAS, cronologicamente, pela arte, em primeiro lugar, e pela escritura, em segundo. E' por intermédio dos elementos dessas duas espécies que reconstituímos o ambiente, os recursos estratégicos, os costumes civís, a religião, o progresso en-

(1) PAUL OTLET — *Documentos e Documentação* (Revista do Serviço Público — março-abril de 1946).

(2) JOSEPH GAUTHIER — *História Gráfica del Arte* (Editorial Lem, Buenos Aires — 1944).

fim, das raças e povos de antes da era cristã, como os sumerianos, egípcios, caldeus, assírios, persas, indus, hititas, fenícios, hebreus, gregos, etruscos, romanos e, também, maias, aztecas e incas.

Mas o que é, afinal, documento?

DOCUMENTOS são todas as peças que comprovam fatos, fenômenos e modo de vida ou de pensar, numa determinada era ou relativamente a um grupo. Entre essas peças, as mais importantes são as escrituras, muitas das quais datam de milênios antes de Cristo e são originárias da Sumeria, do Egito, da China e da Índia.

Seria, portanto, de grande interesse a apresentação de um resumo histórico dos instrumentos de documentação.

Os papiros, pergaminhos, palimpsestos, tábuas, escritura fenícia, latina ou ulfilana são elementos documentários aliados aos monumentos, estampas, cremâças, armas, utensílios, estatuária, moedas e arquitetura.

Por todos esses motivos, podemos dizer que a DOCUMENTAÇÃO é, afinal, toda a forma de registro de fatos e idéias, de acidentes e incidentes, aspectos e impressões; de fixação da vida, do meio e dos hábitos do homem e da sociedade, com todas as expressões de sua inteligência.

Na palavra de Paul Otlet, ela se apresenta, ainda, sob as formas *passiva* e *ativa* em todas as partes onde se fale, leia, ensine, estude, pesquise, coleccione, divulgue, doutrine, informe, administre ou governe. Seus órgãos são o museu, o arquivo, a imprensa, o cinema, a biblioteca, a unidade de estatística, etc., com todos os seus acessórios. E' tudo o que leva o conhecimento gratuitamente (dativa e ativa) ao indivíduo ou colete e guarde esse conhecimento (receptiva e passiva).

Fazem DOCUMENTAÇÃO o escritor, o gravador, o escultor, o pintor, o fotógrafo, o estatístico, o cinematografista, o arquivista, o homem de museu, o colecionador, o biblioteconomista, o arqueologista, o impressor, etc., desde que existe em Documentação três sortes de elementos que os profissionais citados usam em suas atividades: os *gráficos*, os *intelectuais* e os *materiais*, visando ou realizando o registro de alguma coisa.

Quando os indivíduos viviam em condições primitivas, diz Weise (3), a escritura não lhe era necessária, concentrando-se seu interesse nas necessidades urgentes e imediatas. Bastavam-lhes, então, a expressão oral e, no máximo, alguns símbolos ou sinais para manifestar a respectiva vontade ou pensamento.

Toda vez que o homem, em fase rudimentar de desenvolvimento, desejava registrar um fato, revestia-o de uma roupagem poética (4) para que

pudesse gravar-se na mente do povo, transmitindo-se por esse meio, às futuras gerações. Os contos referentes à luta dos gregos diante de Troia e as vicissitudes de Ulisses ao regressar à pátria, são testemunhos desses processos de DOCUMENTAÇÃO ORAL. Durante anos esses versos foram divulgados pelos bardos profissionais, muito embora já fosse conhecida a linguagem escrita. Esta, porém, não podia, ainda, substituir a palavra falada. Nesse período da história, a transposição do pensamento para o plano material se limitava à representação de imagens, consistindo a *escrita* simplesmente de sinais e figuras exóticas. Nos primitivos documentos assírios e egípcios encontramos, por exemplo, mãos, olhos, cabeças, patos, cobras, etc., ou caracteres assimétricos.

Na Idade da Pedra, a DOCUMENTAÇÃO é representada caracteristicamente, pelo machado de sílex — comprovação do instrumento de trabalho e do meio de luta. O sintoma primitivo de arte ou de tendência para gravar imagens pode ser, nessa fase, identificado nos desenhos toscos e feitos em peças de osso. Esses desenhos foram aos poucos aperfeiçoados. Passaram dos simples círculos concêntricos à representação de imagens (astros, animais, árvores), registrando nesse caso a idéia de movimento e de vida.

Na idade do bronze, surgiram as primeiras armas metálicas. A DOCUMENTAÇÃO relativamente a essa época, encontra subsídios para a reconstituição histórica de uma indústria nascente: a metalurgia. São dessa época os túmulos de Gravinis, de pedra esculpida em baixo relevo e na idade que se seguiu, isto é, na do ferro, surgiram, conforme os elementos hoje conhecidos através das pesquisas, as moedas, os colares, as decorações de traço e expressão menos tosca.

Datam, porém, da idade do bronze os primeiros monumentos (DOCUMENTÁRIO ARQUITÔNICO): o túmulo feito de grandes pedras dispostas de modo a formar uma mesa: o DOLMEN. Os monumentos monolíticos que surgiram mais tarde compreendem, então, os *menhires* ou blocos de pedra colocados em posição vertical e os *cromlechs* ou recintos sagrados (5).

No campo da pintura, as obras mais antigas datam da era quaternária. Representam animais, principalmente a rena e o bizonte, como os encontrados na parede das grutas de *Cembaralles*, *Fond de Gaume* e *Altamira*, na França.

Cinquenta séculos antes de Cristo, porém, os traços dos povos primitivos desapareciam e a civi-

(3) OSCAR WEISE — *La Escritura e y el libro* (Editorial Labor S.A. 1935).

(4) O. WEISS — Op. Cit. pág. 9.

(5) Encontram-se na Inglaterra, na França, na Dinamarca e na Suécia muitos desses monumentos pre-históricos. Estão na França as *Mesas de Locmarquer*, os túmulos de Kornak, as grutas de Dordona, de Causses de Lozeviens e do Vale do Gordon e na Inglaterra, os túmulos de Stonehenge, perto de Salisbury.

lização egípcia entrou em cena (6). Já na idade de bronze possuíam os egípcios um sistema de escrita quase tão desenvolvido quanto o dos povos da Sumeria, seus contemporâneos, mas de caráter diferente. Como a argila do Nilo era menos consistente do que a usada pelos sumerianos para seu registro pictórico das idéias, os egípcios usavam o papiro e enquanto os assírios usavam um instrumento duro e agudo para impressionar em papiro, o egípcio usou o pincel. Em Tell-el-Amarna foram encontrados numerosas cartas trocadas entre Babilônia e Hitita, cartas essas que são o Documento que lançou luz sobre os problemas sociais e políticos daquela época.

O primeiro passo no sentido da criação da escritura como hoje a praticamos foi o representado com a determinação da forma e do sistema de cada símbolo, mediante um complicado processo ideológico. O fator mais importante, porém, para o desenvolvimento da arte de escrever foi, com o correr dos séculos, a idéia de divisão da palavra em sílabas, dando a cada uma destas um sinal distinto; reduzindo, posteriormente, o número dos sinais necessários à articulação do vocábulo.

Em seguida, devido ao incremento das relações escritas e à necessidade de gravar com mais fidelidade e rapidez o pensamento, simplificaram os povos a forma e a maneira de escrever.

Quanto à procedência da arte de escrever ou dos caracteres empregados na escrita, os eruditos divergem radicalmente. Sethe afirma que é de origem egípcia enquanto Delitzsch a atribui aos babilônios. Outros afirmam que ela deriva do chipriota, e Sayce diz que ela vem do hitita, enquanto Arthus Evan defende sua origem cretense.

Certo, porém, é que aos fenícios se deve a transmissão aos grupos dos conhecimentos da palavra escrita, contribuindo dêsse modo para que a arte se propagasse, atingindo os romanos, os galos, os germânicos e outros povos da Europa.

Não há nada mais significativo, porém, para demonstrar a procedência da escritura como a íntima relação existente entre a forma de escrever dos gregos e as dos fenícios. Ao considerar o alfabeto, esquecemos que essa palavra foi formada com os nomes das duas primeiras letras fenícias: *alph* que significa vaca (alfa, em grego) e *bet* que significa casa (beta, em grego).

Além disso, como estamos acostumados a indicar as letras pelas breves denominações latinas (ce, de, etc.) esquecemos que elas correspondem a nomes greco-fenícios (*gimel* e *gansa* (camelo), *dalet* e *delta* (porta)).

A mesma origem tem o costume grego de escrever da direita para a esquerda, mais tarde substituído pela escrita que muda de direção ao chegar ao final da linha (sexto século A.C. — Luís de Solon).

Cem anos mais tarde é que (quinto século A.C.) se generalizou na África a escritura dirigida da esquerda para a direita.

A partir dessa época, a escrita evoluiu até atingir a fase do cristianismo, quando os pregadores do evangelho difundiram pela Europa os costumes latinos. De então para cá, a mais importante modificação foi a introduzida com a chamada *minúscula Carolíngia* que durante os séculos VIII e IX dominou todo o ocidente.

Posteriormente surgiram os estilos conhecidos por *monacal* e *gótico*. Mais tarde surgiu o gênero de letra conhecido por *cursivo* (manuscrito).

Foi o clero que deu mais impulso ao desenvolvimento da arte de escrever, distinguindo-se nessa tarefa os beneditinos e os monges da ordem de São Jerônimo.

A arte da escrita e da leitura era, porém, desconhecida do povo em geral e até mesmo a elite mal a dominava quando não a desconhecia completamente. Surgiram no século XIII, porém, os primeiros manuais de ensino (como o *Modus Legendi* — 1477), surgindo, posteriormente, a necessidade de aperfeiçoar o material utilizado na escrita. Os índios escreviam em folhas de palmeira, os romanos em fibra vegetal (*liber* — donde *livro*). Os povos antigos utilizavam para escrever, a madeira, a pedra, o bronze, o couro e o papiro. Os costumes de escrever um couro era dos primitivos povos orientais. Nas *peles reais* se registravam as decisões mais importantes dos reis puros. Os gregos também empregaram o couro em sua documentação escrita. Esse material foi, porém, melhorado no princípio do século II antes de Cristo por Eumenes, rei de Pergamo. Desde então, passou a ser conhecido o *pergaminho* cuja técnica de preparação foi levada à Grécia e à Itália e depois ao resto da Europa, pergaminho esse que substituiu o papiro de procedência egípcia.

Seguiu-se ao uso do pergaminho o — do papel, inventado por um chinês, um século depois do nascimento de Cristo. De fato, foi Isai-Loun que conseguiu descobrir o novo material e em 806 o governo chinês criou a primeira fábrica dêsse artigo, que, por intermédio dos árabes, se tornou conhecido dos povos mediterrâneos. Os árabes conheceram o papel em virtude de terem aprisionado dois chineses que os ajudaram a criar em Samarkanda e Bagdad a primeira indústria dêsse material.

Depois da descoberta do papel, descobriu-se a imprensa.

Originariamente as palavras *imprimir* e *oprimir* tinham o mesmo significado, isto é, reproduzir sobre um objeto quaisquer sinais antes provados em forma invertida, na matriz. Esse processo foi usado na antiguidade. Agesilao, para levantar o moral de sua tropa, fez pintar em sua mão a palavra *vitória* e a imprimia no ventre dos animais quando não estava sendo observado, mostrando depois aos seus guerreiros como sinal de bom pre-

(6) H. G. WELLS, *The Outline of History*, Macmillan Company, New York, 1930.

ságio. Esta fórmula foi a empregada nos *selos e sineta e cilindros* da Babilônia, assim como entre os persas e os gregos. Nas ruínas de Babilônia e de Tebas (Alto Egito) foram encontrados numerosos ladrilhos onde foram estampados por essa maneira várias palavras.

A *xilografia* ou obtenção de impressos com o emprêgo de uma prancha de madeira sôbre a qual se gravava, em relêvo, as letras constitui um progresso notável. Foi empregado pela primeira vez na China onde no século XIV foram impressos muitos livros. Com As Cruzadas, em contacto com o oriente tornou-se conhecida na europa o novo ramo de arte.

O passo decisivo no campo da imprensa foi dado, afinal por João de Gutemberg que inventou o *tipo móvel* e que mediante a prensa podia reproduzir no papel a composição original. Posteriormente, surgiram as grandes impressoras. Os aperfeiçoamentos importantes introduzidos nesse

campo só ocorreram no princípio do século XX. As prensas de ferro datam, porém, do século XVIII.

A mecânica da impressão se transformou, porém, graças à invenção de Frederico Köning que construiu em Londres (em 1811) a primeira máquina impressora, seguindo-se a invenção da rotativa, valendo considerar, também, que a invenção da máquina a vapor e da eletricidade como meios de desenvolvimento de força muito contribuiu para o aperfeiçoamento da imprensa, substituindo o braço humano na manipulação da composição e da impressão.

Anos depois, inventou-se o cinema, o disco, o microfilme, a gravação em fio, etc.

Dêsse breve histórico, retiramos os ensinamentos básicos relativos à evolução dos meios, instrumentos e objetos de Documentação. Trataremos em outra aula do aspecto atual do problema.

Ensaaios sôbre a História dos Hospitais

ANNIBAL VIEIRA

II

MATÉRIA MÉDICA, ANTIGA E CURIOSA

O HOMEM, — êsse canço pensante, como disse Pascal e que se diferencia do resto da criação zoológica pelo “senso moral”, como classificou Darwin — sobreviveu aos tratamentos a que foi submetido por curandeiros, boticários e físicos de antanho, graças à resistência da máquina humana que a Natureza, em sua sabedoria, proveu de inúmeras defesas. Com a exposição desta coletânea variada da matéria médica antiga, esparsa em grande número de publicações, não queremos menosprezar a sabedoria dos nossos antecessores, que possuíram verdadeiros luminares nas artes, na ciência e na filosofia. Foram êles, sem dúvida, os degraus que nos permitiram atingir o grau de cultura atual. Não poderíamos, portanto, deixar de reverenciar aqui a memória dos sábios egípcios, por exemplo, que há milhares de anos registraram, em monumentos e papiros, a sua sabedoria, que enche de admiração nossos cientistas e provocam palavras como estas do Abade Moreux, diretor do Observatório de Burgos: “Chamar em auxílio tôdas as ciências; despende, durante séculos, enormes trabalhos e esforços; melhorar os métodos de observação; aperfeiçoar a técnica; continuar, com afinco, a tarefa dos antecessores; levar a um ponto inimaginável a exatidão dos cálculos; e, no fim, descobrir o que há quatro mil anos estava descoberto, não é o mais decepcionante pensamento que possa ter o espírito de um cientista?”.

A arte de curar surgiu com o instinto do animal à procura de lenitivo para seus males. A busca de medicamento, como era de se esperar, somente poderia realizar-se dos produtos que a natureza oferecia nos reinos vegetal, animal e mineral. A farmácia da natureza, assim, atendia às necessidades do homem desde o primeiro dia, reunindo em cada raiz, casca, fôlha e fruto, os remédios e os alimentos. Com o correr dos tempos, a prática e a experiência foram enriquecendo o arquivo do conhecimento humano, que passou a procurar o agente responsável pelas reações conseguidas no organismo, mediante a administração dos macerados, cozimentos e pós. Coube aos alquimistas, sem dúvida, o mérito do reconhecimento das formas complexas em que se encontravam os

remédios e da necessidade do homem intervir para separar o útil do inútil, para isolar o que curava do que era inócuo ou nocivo. Nasceu daí o emprêgo de várias formas extrativas de produtos animais e vegetais, tinturas e extratos, surgindo, em consequência, a arte “espagírica” que consistia em se tirar a “alma” do vegetal.

A falta de conhecimento das virtudes terapêuticas foi o agente do empirismo na medicina e o responsável pela pluralidade de medicamentos infalíveis na cura das doenças. A Rogério Bacon coube o brado alertador contra a polifarmácia: “*Medicamentorum varietas ignorantiae filia est*”.

Valerius Cordus, a quem se deve uma das mais antigas farmacopéias ocidentais, tinha a mania de anotar tudo que se relacionasse com a medicina e, tornando-se admirador de Aureolus Philippus Theophrastus Bombastus von Hohenheim, célebre alquimista da Idade Média, mais conhecido como Paracelso seguiu-lhe os passos durante meses, anotando tudo quando dizia e colecionando, com êle, plantas e raízes, experimentando metais, acompanhando-o à cabeceira dos doentes e ouvindo atentamente cada uma das suas prescrições. O entusiasmo que a volumosa lista de medicamentos relacionados por Cordus despertou entre os médicos da cidade de Nuremberg foi tal, que o Senado local adquiriu o precioso manuscrito “para glória da cidade e benefício da humanidade”.

Com a evolução da química, conseguiu-se isolar os princípios ativos a que deviam os produtos naturais sua ação (alcalóides e glicosídeos) e, mais ainda, não contentes em extrair êsses princípios, chegaram mesmo a reproduzi-los pela síntese e também criar novos corpos, enriquecendo, assim, o arsenal terapêutico.

Os remédios de origem humana, incrível como possa parecer hoje em dia, figuram em destaque nas velhas farmacopéias. As teorias e indicações terapêuticas, que preconizavam o seu uso, encontram grande semelhança nos alfarrábios na China, no Egito, na Arábia e mesmo na Europa, onde era recomendado por Lemery no século XVI. Segundo o trabalho de Bernard E. Read, publicado em 1932 pelo *Peking History Bulletin*, parece caber à China a glória de ter organizado a mais antiga matéria médica. Nesse trabalho, as referências mais remotas atingem à Dinastia Liang, 3.500 anos antes da era cristã. Foi o imperador Shen-

Nung quem incumbiu a T'o Hung-Chiang de catalogar os medicamentos usados, organizando-se, assim, o primeiro Pen Ts'ao. Posteriormente, isso já no ano 2.597 a C., Li Shih-Chen reorganizou o Pen Ts'ao fazendo excluir os medicamentos que a prática demonstrara serem ineficazes. Durante os vários séculos, foram introduzidos novos produtos, contando hoje com 287 medicamentos padronizados, isso apenas, no capítulo referente aos fabricados com o corpo humano. Em tais especialidades farmacêuticas imperam as seguintes bases: Alma; Bile; Bigode e suíças; Cabelo caído da cabeça; Cabelo de criança; Cabelo do púbis; Cálculos da bexiga; Cálculos da vesícula biliar; Carne; Cêra de ouvido; Cordão umbilical; Crânio; Dente; Fezes; Lágrimas; Leite; Meconium; Monstruosidades; Múmia; Ossos; Pênis; Placenta; Placenta velha, liquefeita; Respiração; Sangue; Sangue menstrual; Saliva; Sêmen; Sedimentos urinários; Sujeira do joelho; Suor; Tártaro; Unhas do pé e da mão; Uréia; Urina.

Aqui no Brasil, também, o corpo humano foi usado como medicamento. A gordura dos enforcados, o "óleo humano", já foi muito disputado no Rio de Janeiro. Conta Vieira Fagundes, em crônica de 1901, que o doutor Francisco da Fonseca Henriques era de opinião que, para calvície, após referência a variada e curiosa medicação, como as peles de cabras queimadas, a manteiga de urso, os pés de ratos domésticos, os pós de abelhas, moscas e rãs, combinados, assim concluía: "o melhor remédio que temos achado para regenerar o cabelo é "fregar", depilada, com aguardente ou da Rainha da Húngria e untar, depois de "fregada" com unto quente de homem que acabasse a vida com morte violenta".

As minhocas também tiveram sua época. José Antônio Mendes publicou em 1771, um livro de caráter prático destinado aos que vivem distantes de professôres, seis, oito e mais léguas. Nesse trabalho usava métodos próprios, dignos de figurar na coletânea das coisas mais extravagantes, como o magnífico recalcificante "jasmin de cachorro". Para amigdalite, aconselhava pescoço de galo torrado e pulverizado e, para resolver panariços e abscessos, nada melhor que o uso tópico de minhoca.

Silva Mello em sua "Alimentação, Instinto e Cultura", cita um grande remédio da antiguidade e que hoje em dia está encontrando um pouco de seu prestígio em determinados casos clínicos — a "Acqua-vitae".

O álcool não foi considerado, a princípio, como bebida e sim, como poderoso remédio, com o nome de "água da vida" Villeneuve escreveu sobre o álcool um verdadeiro tratado, que teve por título: "A conservação da juventude e o retardamento da velhice". Por seu turno, o próprio Ambrosio Paré, asseverava que "L'eau de vie est une espèce de panacée dont les vertus sont infinities". Tornou-se assim a "eau-de-vie" em um poderoso e extraordinário remédio tendo sido empregado em tão variadas enfermidades que, pelo século XVI,

chegou a tornar-se o primeiro dos medicamentos, uma verdadeira e universal panacéia. Servia, então, para tudo, tanto por via interna como externa. Em 1387, estando o rei de Navarra moribundo, procuraram reanimá-lo a custa de envoltórios embebidos em aguardente, os quais, por imprudência, pegaram fogo, tendo o rei morrido queimado.

As bebidas alcoólicas sempre tiveram grande aceitação pelo homem, perdendo-se na noite dos tempos a sua utilização pelos povos. Os gregos criaram um deus — Baco — para símbolo, ao qual chamavam: "deus libertador" porque êle, segundo Píndaro, libertava a alma das preocupações e das misérias da vida. Os velhos egípcios chegaram a cognominar a bebida de "sabão da alma", porque a mesma parecia lavá-la ou limpá-la dos desgostos da vida. A própria Bíblia fala frequentemente das qualidades do vinho, que ela exalta, dizendo "servir êle para alegrar o coração do homem".

Com a descoberta de novos processos para destilação do álcool seu uso generalizou-se de forma tal que, de remédio, passou a veneno. Basta citar, ainda, de acordo com a obra de Silva Mello, que a Suécia, em 1837, com uma população de 3 milhões de habitantes tinha 170 mil destilarias, o que segundo os melhores cálculos, dava para cada adulto um consumo anual de 80 a 100 litros de aguardente.

Quase pela mesma época, o número de mortes pelo álcool era calculado em 50 mil por ano na Inglaterra, onde havia tascas com tabuletas declarando poder o freguês embriagar-se por 2 pence, tendo direito de, por 4, tomar bebedeira completa, de cair para não se levantar. E, depois, podia ainda servir-se do chão coberto de palha, para curti-la até acordar.

Em 1885 a Bélgica possuía 140 mil estabelecimentos de bebidas alcoólicas, o que dava uma proporção de 1 para cada grupo de 43 habitantes, ou de 1 para 12 fregueses.

O receituário no Brasil de mil setecentos e pouco era eivado de abreviaturas só dos médicos conhecidas, sendo exemplo de uma dessas receitas o que cita Lycurgo Santos Filho, em sua magnífica História da Medicina no Brasil:

"Av.^a 3. Crist. 3 Alm.^o 3, em cozimento com açúcar".

Essa receita foi interpretada por um vizinho do boticário, por não se achar este presente, para um moleque analfabeto que ficara em lugar dêle na farmácia: "Avenca, Crista de Galo, Alemonada, naquelas quantidades com açúcar". Entretanto o físico quisera receitar: Aveia, Cristal Mineral, Almeirão nas quantidades indicadas.

Na China antiga, o espírito de economia dos chineses introduziu prática bem curiosa. Desde tempos imemoriais que o doente discute com o droguista ou o médico o preço de um medicamento. Depois de muita discussão, acaba sempre o droguista vendendo sua mercadoria por preço vil para evitar que o doente procure curar-se em

outra botica qualquer. Antes, contudo, de se chegar a um acôrdo sôbre o preço do medicamento ou do tratamento, o doente vai solicitando ao médico que elimine do receituário mais êsse e mais aquêles componentes, para ir diminuindo o preço e, muitas vêzes, que substitua os ingredientes por outros de preço menor. Por fim, quando estabelecem o último preço e o doutor-boticário declara francamente não ser possível reduzir ou substituir mais os ingredientes da poção e que, para se obter a cura é necessário usar o medicamento por determinado tempo, é chamado a opinar o conselho de família. Na presença do doente entram a discutir o que mais preferível seja. Discute-se para saber se, levando em conta a idade avançada do doente ou a pouca probabilidade de cura, não fôsse melhor abster-se a família de fazer a despesa e deixar que as coisas sigam suavemente o seu caminho. Muitas vêzes é o próprio doente que entra a deliberar e opinar no sentido de que se reserve o dinheiro para comprar um ataúde de melhor qualidade, já que se tem de morrer mais cedo ou mais tarde e é muito natural que se renuncie a viver alguns dias mais, a fim de se conseguir um entêrro mais luxuoso. Nesta doce e consoladora perspectiva, despacha-se o médico e, sem mais demora, chama-se o fabricante de ataúdes...

Entre os índios guaranis, a arte de curar se praticava de maneira originalíssima: quando um médico era chamado para assistir a um doente, começava por perguntar-lhe qual a parte dolorida e punha-se a chupá-la com muito empenho até que, cansado, tirava da boca algum bicho ou verme, espinho, pedacinho de pau ou pedra, que tivera o cuidado de ocultar previamente e o apresentava como causador do mal. Receitava, então, abstinência de alguns alimentos, a qual deveria ser observada pelos parentes do doente, embora no gôzo de boa saúde. Nisto consistia, precisamente, a habilidade do médico, porque se o paciente morria, tôda culpa recaía sôbre os parentes do morto, os quais, sem dúvida, não tinham observado fielmente o jejum imposto...

A manutenção de hospitais foi sempre difícil, por falta de verbas suficientes e conta-se que certo chefe de enfermaria da Santa Casa do Rio de Janeiro resolvera economicamente êsse problema receitando: "Sangria e fórmula I" para os doentes da ala esquerda, "Purga e fórmula II" para os doentes da ala direita. No dia imediato, invertia-se a ordem: sangria para a ala direita e purga para a ala esquerda. Naqueles dias, por certo, não deveriam faltar vagas na Santa Casa...

O tratamento pela sangria já foi muito usado no passado chegando a constituir-se em verdadeira panacéia. A "ajuda fresca": purgantes e sangrias, era receitada obrigatoriamente pelo físico que receitava, ainda, para o doente, a seguinte quadra:

"Tengo Sangrado e purgado
Si no queres quedar bueno
Hiras para el sacristan
Que asi lo manda Galeno".

O fundador da medicina experimental e da oficina farmacêutica há 18 séculos, CLAUDIUS GALENO, Médico de Marco Aurélio de Cômodo e de Sétimo Severo, via-se associado, assim, àquela extravagante terapêutica.

O tratamento pelo clister já teve seu apogeu quer para prevenir contra as doenças como igualmente para curá-las. Luiz XIII fêz, em um ano, 215 purgações e 312 lavagens. No tempo de Luiz XIV, todo mundo tomava lavagens, várias vêzes ao dia e até mesmo em público. Era a orgia das lavagens. Na "L'art de prescrire par le professeur Gilbert", o assunto foi amplamente comentado, citando-se mesmo o processo movido pelo enfermeiro Etienne Boyeau contra o cônego François Bourgeois que se recusou a pagar as lavagens diárias que lhe fizera Etienne durante 2 anos. A lavagem retal, também denominada clister, passou a ser chamada "remédio", em virtude daquele nome soar desagradavelmente nos delicados pavilhões auriculares de Mme. Maintenon, ao tempo de Luiz XIV. Segundo Yvon, sua definição era "injeções retais" e, de acôrdo com Plutarco, Plínio e Galileu, referem-se à lenda do pássaro "Ibis" que, no Egito, ensinou o uso de semelhante terapêutica.

A capacidade do homem para expressar seus sentimentos através da palavra escrita e oral é uma das coisas maravilhosas da máquina humana, bastando, para se aquilatar do que isso representa, atentar-se para o fato de que é através dela que o homem espelha o que percebe pela visão, olfato, audição e tato. Mas, nem sempre foi usada conscienciosamente. Exemplo disso encontramos no abuso da credulidade do povo, apregoando (no caso presente do nosso comentário) virtudes medicinais inexistentes e fazendo a fortuna de inúmeros aventureiros. Em 1840, por exemplo, nos periódicos de Recife, Rufino Luiz Henriques, "farmacêutico com carta", dizia possuir em sua casa uma "fonte intermitente d'água férrea artificial feita por meio do gás litroso marcial"; dizia também possuir à venda um "Específico remédio certo para algumas moléstias mais importantes segundo a receita de Mr. Zapata. Vende-se em Olinda, rua do Bonfim casa n.º 2; êste remédio cura o mal coral dando-se a beber 2 vidros do dito remédio no acesso do ataque, usando-se na primeira até a 3.ª vez; restabelece a falta de ouvir, conforme a idade, desfaz a catarata, velidas, neveiros dos olhos; cura a gôta coral, desfaz a pedra da bexiga como as carnosidades da uretra, a dose para uso interno é uma onça a duas, nos olhos pinga-se 2 ou 3 vêzes ao dia, em cima da parte afetada, o mesmo se faz nos ouvidos fechando depois do remédio, com fios de pano de linho. Eu ainda não tive ocasião para observar o que diz o autor com muita afirmativa; porém, tendo eu sido acometido em Angola de um ataque de cólica nefrética por 3 vêzes; em Benguela, uma vez; em Olinda 3

vêzes, o qual me punha a pedir confissão, o que é sabido por aqueles que me conhecem; e lembrando-me ultimamente do tal remédio fiquei bem e até o presente ainda não fui atacado; note-se mais que tendo eu ao mesmo tempo um moleque doente, no tratamento de uma febre maligna, e que se degenerou em perniciosa, tendo um ataque de tuberto (esta moléstia faz um doente parecer estar morto, sem estar realmente; mas havendo interesse na pessoa doente ela ficará como morta para sempre) dando-lhe o tal remédio o salvei o qual passei a cobres por causa das dúvidas; é o que consta do dito específico. Para embalsamar cadáveres é o melhor bálsamo como poderoso antisséptico; não depende mais do que estripar o corpo, molhar algodão no dito remédio e encher o vão do cadáver; é o que tenho de afirmar. A) Rufino Luiz Rodrigues, farmacêutico com carta. Na mesma cidade, em 1828, apareceu o anúncio de um “elixir dentálgico” que tirava as dores de dentes, limpava a boca, evitava a cárie e êle mesmo arrancava dentes com velocidade substituindo os dentes extraídos por outros.

A publicidade das virtudes existentes nas especialidades farmacêuticas apresentava-se, às vezes, de maneira pitoresca. Assim, encontramos estes dois exemplos, o primeiro destinado às cloróticas da época e, o segundo, o depurativo muito apreciado de nossos avós, a tintura de salsa, caroba e manacá:

Mea culpa

Padre, tendo em mim muito pecado!
Pois então, meu amigo, é deitar fora.
Ai! não sei, ai! não sei se o posso agora!
Neste caso, temos nós já conversado.

No caminho da vida andei errado.
O pior é a massada, — e sem demora...
Escuta por quem é, não vá embora.
Se lhe presto atenção, fico arranjado.

De meus crimes de moço me confesso,
E aqui junto a seus pés curvado, peço
O perdão ao pecador contrito dá.

Pois se quer à penitência sujeitar-se
E de seus crimes, enfim, purificar-se
Tome Salsa, Caroba e Manacá”.

As moças

Se acaso as moças desejam
Ter nas faces linda côr
Uma pele aveludada,
Belo rosto encantador;

E as graças da mocidade
Longos anos possuir,
Essa magia a que o homem
Tenta embalde resistir;

Se desejam, enfim, casar-se
E aos maridos governar,
Pelo condão da beleza
As leis aos moços ditar;

Só há um meio seguro
Que disso tudo é capaz:
Busquem manter a saúde,
Tomem vinho de Ananás.

Inúmeros foram os abusões admitidos pelos homens de tôdas as épocas, fruto da falta de cultura científica. Como fêcho dêste capítulo, citaremos que, em 1720, por exemplo, João Curvo Semmedo, — Cavalheiro Professo da Ordem de Cristo, Familiar do Santo Ofício e médico da Casa Real de Portugal — fêz imprimir, “em narração clara e concisa, tudo o que lhe tinha ensinado a experiência de cinqüenta e seis anos”. Era a “Atalaia da vida contra as hostilidades da morte, fortificada e guarnecida com tantos defensores quantos são os remédios experimentados pelo autor”. Vejamos como tratava um dos casos clínicos, o Cavalheiro Professo da Ordem de Cristo: “Um útero sai do seu lugar a modo de badalo de sino e que se recolhe com os remédios seguintes: “Ata-reis dois ratos por um fio ou cordel às pernas da enfêrma, e se deixam andar por elas, e do grande Mêdo que disto lhe resultar, repentinamente se reduzirá o útero a seu próprio lugar. Fazer uma barra de aço em fogo, e repentinamente descobrir a mulher, que tem a madre fora fazendo que a quer meter dentro em a madre, e será tão grande o mêdo que a mulher tomará que será bastante para que a madre se recolha. De betume judaico duas oitavas, de estêrco de boi uma oitava, misture-se e faça-se sufumígio ao útero, que é remédio experimentado para recolher a madre, que por intolerável dor saiu fora do seu lugar. Os fumos do estêrco de boi sêco, e das penas da perdiz, tomados por um funil que se meta na bôca do vaso feminino, é remédio experimentado para recolher a madre a seu lugar”.

O médico da Casa Real também tinha especialidades de sua invenção, entre elas, a massa “Curviana Alviduca” usada em pílulas para “acidentes da gôta coral, vagados, dores de cabeça, pesadelo, parlezias e convulsões caninas, encorreamentos dos queixos, parlezias ou sezão do rosto ou em outra parte, nervos encolhidos ou relaxados, caroços ou entabuamentos dos peitos das mulheres, dores do estômago, para os que vomitam muitas vêzes o que comem e para os que são úmidos do estômago que sempre estejam cusbindo, para as tosses antigas e fluxões catarrosas e para os asmáticos”. A massa “Curviana Alviduca” era, como vimos, poliefficiente. Entretanto, em nossos dias, se procurarmos bem, encontraremos algumas massas “alviducianas”, tal como naquela época.

Assistência Médico-Social no Serviço Público

JOÃO DE ALBUQUERQUE

O SERVIÇO de Biometria Médica elaborou um anteprojeto que regula a admissão de candidatos ao serviço público; esta iniciativa, evidentemente, é imperativa porque visa uniformizar os critérios vigentes e reduzir ao mínimo indispensável a decisão pessoal arbitrária.

Apesar de o trabalho demonstrar minúcia, competência e valor, não nos parece descabida a nossa modesta colaboração acrescentando alguma coisa que se nos afigura digna de consideração.

Esta tem como fundamento a já razoável experiência que adquirimos no setor da medicina pública social, setor da qual, desde a Seção de Assistência e Previdência (S.A.P.) da antiga Divisão de Estudos do D.A.S.P., já tivemos oportunidade de conhecer por meio de pesquisas e estudos realizados junto às S.S. e ao S.B.M., todos os problemas e dificuldades específicas. As modificações que apresentamos não são, contudo, exclusivamente pessoais. Representam, muitas delas, conclusões para as quais concorreram opiniões dos que conosco trabalharam na mencionada S.A.P. e daqueles que ora militam na T.A.M. do D.A.S.P. sendo fruto de um trabalho e raciocínio de equipe.

Outras decorrem de idéias e sugestões do nosso malogrado amigo Ary de Castro Fernandes, com quem mantivemos estreita troca de impressões a respeito do assunto, e cujo espírito se voltou, com a agudeza que lhe era característica, para os problemas médico-sociais. Foi de sua lavra quase todo o capítulo "Informações aos interessados".

E, finalmente, ainda nos reportamos, em busca de material para estudo, a um trabalho anteriormente elaborado pelo S.B.M.

Temos podido observar, de há muito, que um órgão é tanto mais eficiente quanto mais específicas são as suas atribuições; assim, no caso particular dos S.S. dos Ministérios vemos que suas atividades se estendem em 2 setores que realmente são de natureza diversa: o setor de assistência médico-social propriamente dita, e o do controle de faltas e concessão de licenças. Estes são terrenos que realmente se opõem, apesar de não o fazerem

aparentemente. Para isso basta atentar-se para as barreiras afetivas que se levantam entre o servidor faltoso e o médico visitador obrigatório, inerentes, apesar de toda habilidade, a condição de vigilância e de possível prejuízo do servidor em causa. Essas diferenças, avolumadas pela incompreensão e, algumas vezes, maledicência própria da natureza humana, tornam quase impossível que entre os mesmos seres se estabeleça novamente a cadeia de confiança, simpatia e sinceridade indispensável ao serviço médico-social.

Por esta razão, o médico visitador, em 95% dos casos, apenas constata a doença, dando por terminada aí a sua missão, e de volta ao seu S.S., são raríssimos aqueles que realmente vêm ao seu encontro em busca de conforto para seus males. Reduzida, assim, à expressão mais simples, a sua função primordial, o médico do Serviço Público vê-se em face de circunstâncias para as quais a boa medicina social exige pronta, imediata e salutar correção.

Essa situação poderia ser resolvida, a nosso ver, com a transferência de todo o serviço relativo ao controle de faltas para o S.B.M., restando às S.S. a parte médico-social. Poderiam elas, então, ir ao encontro do servidor sem que o jogo do interesse se interponha entre ambos.

Além dessa parte, importantíssima, há ainda o aspecto econômico, o fator eficiência e a uniformidade de critérios: a distribuição da visita por zonas tornaria muito mais eficiente uma única viagem, evitando a ida, por exemplo, de 4 ou 5 carros de diversos ministérios à mesma zona. Haveria, ainda, o lado impessoal da visita, realizada por médico desconhecido ao funcionário e sem nenhum contato com ele; evitar-se-ia, por essa forma, manifestação de desagrado ou reconhecimento que, no contato diário, atingem o médico que em qualquer caso cumpriu apenas o seu dever.

As condições acima, realizadas durante determinado período que antecedeu o Governo Linhares, resultaram grandemente benéficas e econômicas, segundo a experiência geral das S.S. e os elementos estatísticos publicados pela direção do S.B.M.

Não é nosso intuito propor seja novamente centralizado no S.B.M. todo o trabalho das S.S. — propomos seja feito pelo citado Serviço o controle domiciliário de faltas por doença, medida que se impõe por razão de economia e de tempo a critério de uniformidade, conforme já ficou sobejamente evidenciado.

Aliviadas as S.S. dêsses inconvenientes e encargos, terão seus médicos melhor receptividade e maiores oportunidades para empregar a sua medicina de maneira objetiva, utilitária e ao mesmo tempo aliviar um pouco a tremenda sobrecarga que atualmente recai sobre o H.S.E.

Este hospital, como sabemos, trata de pacientes em ambulatório ou internados. Muito do seu trabalho é empregado na seleção dêsses pacientes, dos quais a maior parte fica em tratamento no ambulatório.

Sugerimos, tendo em vista que grande parte dêsses doentes podem ser cuidados pelas S.S., seja feita uma triagem para o H.S.E. através das S.S., que encaminhariam a êste os pacientes cuja situação exija para tratamento um ambiente hospitalar ou em clínica especializada com a qual ela não conte.

Tentamos assim uma volta das S.S. ao exercício efetivo da medicina, com alívio para o hospital cujo problema de super afluência é verdadeiramente assustador.

ÓRGÃOS QUE SE ENCARREGARIAM DA ASSISTÊNCIA MÉDICO-SOCIAL

Os órgãos encarregados da Assistência Médico-Social ficariam assim distribuídos:

A — Serviço de Biometria Médica (S.B.M.). Esse serviço deveria, com outro nome, ficar subordinado ao D.A.S.P. Seria uma instituição para conclusões diagnósticas, perfeitamente aparelhada para executar qualquer exame complementar, espécie de laboratório central. Constituiriam, também, atribuições do S.B.M. os exames médicos para concessão de aposentadorias, os prévios nas realizações de concursos e provas de habilitação e comprovação de faltas ao serviço por doença.

Não vemos porque o S.B.M. que teve e ainda tem atribuições gerais para o serviço público fique isolado, ilhado no Ministério de Educação e Saúde.

B — Seções de Assistência Social dos Órgãos de Pessoal do Serviço Público Civil (S.S.).

O campo de atividades das S.S. seria:

a) Assistência dentária, jurídica e médica, socorros de urgência.

Estas assistências poderão, em certos casos, ser estendidas à família dos Servidores do Estado.

Triagem médica para o Hospital dos Servidores do Estado. Exames periódicos de saúde. Exames médicos para concessão de licenças;

b) Medicina preventiva — Educação sanitária em geral. Higiene pré-natal. Puericultura. Alimentação e educação alimentar. Creches, etc.;

c) Higiene, segurança, ambiente e regimes de trabalho. Prevenção de acidentes e de doenças profissionais;

d) Serviço social — Fisiologia, fadiga, rendimento e psicologia do trabalho. Readaptação, reeducação e reaproveitamento funcional. Recreativismo e cooperativismo;

e) Postos das S.S. — Deveriam ser instalados nas zonas onde houvesse maior concentração de servidores públicos; nêles deveriam atender-se, indistintamente, a qualquer servidor, mesmo pertencente a ministério diferente.

C — No D.A.S.P. seria criado o Serviço Médico-Social bifurcado em dois setores ou seções independentes.

Um dos setores, a atual T.A.M., semelhante às S.S. dos Ministérios ficaria com as atribuições mencionadas no item B.

O outro setor, o atual S.B.M., ficaria com as atribuições referidas no item A.

Os chefes dos setores mencionados ficariam subordinados ao Diretor do Serviço Médico-Social.

D — Hospital dos Servidores do Estado (H.S.E.). — Nesse Hospital, os servidores Públicos receberão tratamento em ambulatórios e serão internados quando seu estado de saúde o exigir. A triagem para o H.S.E. será feita exclusivamente pelos S.S. Assim os servidores só poderão ser atendidos no H.S.E. quando encaminhados pelos S.S.

Nos Estados, Municípios e Territórios, o I.P.A.S.E. entrará em entendimentos com serviços hospitalares, no sentido de prestar assistência médica e hospitalar conveniente aos servidores públicos lotados nestes Estados, Municípios ou Territórios.

E — Conselho de Assistência Médico-Social — Seria da maior conveniência a criação de um Conselho, constituído por técnicos de tôdas os S.S., do S.M.S. do D.A.S.P. do I.P.A.S.E., do H.S.E. e destinado a coordenar todo movimento de Assistência Social que se relacione com as atividades de seus componentes.

Esse Conselho, subordinado ao Diretor do Serviço Médico-Social, teria caráter normativo e consultivo.

O Servidor Britânico de Amanhã

ARTHUR H. M. HILLIS

(in *Public Administration Review* n.º 3, 1951)

I

O TÍTULO deste artigo pode parecer presunçoso. Devo, porém, declarar, logo de início, que não possuo o dom da profecia e que não me move qualquer dose especial de parcialidade no exame da organização de que sou um dos membros. É verdade que, como funcionário de carreira do Serviço Civil Britânico, meus pontos de vista podem sofrer a influência da maneira profissional ou nacional de sentir e ver as coisas. Para isso, peço a tolerância do leitor. Acontece, porém, que durante o período que sucedeu imediatamente ao de após guerra, tive o privilégio de tomar parte no programa de recrutamento e seleção de pessoal destinado a preencher os claros que se verificaram nos quadros do serviço público inglês em virtude da suspensão desse mesmo recrutamento de 1939 a 1945, acontecendo, também, que o leitor estrangeiro talvez esteja interessado por uma tentativa de fixação do "perfil" dos jovens de ambos os sexos que ingressaram nos referidos quadros, de 1946 para cá, jovens esses de cujo grupo, segundo se espera, hão de sair, em elevada proporção, os líderes de amanhã.

Limitarei, todavia, esse exame às classes superiores do funcionalismo inglês, isto é, à *classe administrativa*. No espaço de que disponho aqui, não seria possível pretender tratar, de modo amplo, do serviço civil inglês; mas como ele representa, num certo sentido, uma espécie de microcosmo da própria Grã-Bretanha de após guerra — não diferindo, em substância, os seus cientistas, engenheiros, juristas e outros profissionais dos respectivos correspondentes na esfera das atividades privadas — a sua *classe administrativa*, com seu processo, de treinamento, sua experiência e perspectivas, passa a constituir uma das características distintivas de toda a administração pública britânica. Além disso, muito embora essa classe seja, do ponto de vista quantitativo, uma parcela proporcionalmente pequena do total de servidores públicos da Inglaterra, a influência que ela exerce sobre o caráter do serviço civil do país é geral e importante.

A tradicional política do governo de Londres no campo do recrutamento para as carreiras em geral, e para a *classe administrativa* em particular, é bastante conhecida, motivo por que considero desnecessário comentá-la detalhadamente. De uma maneira sumária, seus pontos cardiais são os se-

guintes: recrutamento de indivíduos jovens, tendo em vista as possibilidades de que façam carreira; uma ligação muito íntima entre as condições de admissão e o sistema de ensino do país; o realce dado à cultura geral e não à especializada como base para as carreiras; um sistema de seleção que observa — mas não influencia — o *curriculum* dos colégios e universidades e, finalmente, como corolário dos pontos mencionados, o desejo de que os candidatos que não obtiveram êxito nos concursos para o serviço civil não sejam prejudicados ou não se vejam em posição desvantajosa nos estudos a que se dedicarem depois desse concurso, visando a abraçar outra profissão qualquer.

É interessante notar a fidelidade com que se obedeceu a esses princípios durante o período de quase um século a contar da data da criação da Comissão do Serviço Civil que assinalou a transição da idade do protecionismo para a do sistema do mérito. Esses princípios foram enunciados, com clareza e segurança, por Lord Macaulay em seu relatório (1854) sobre o recrutamento para o serviço Civil Indiano, podendo suas observações serem aplicadas, com muita propriedade, ao serviço civil inglês. Macaulay disse que "é importante o fato de não ter o candidato que fracassa num concurso para o serviço público o menor motivo para lamentar o tempo e o trabalho que despendeu no respectivo preparo para esse concurso, seja qual for o ofício ou profissão a que deseje, posteriormente, dedicar-se...", afirmando, também, que "um excelente preparo geral capaz de ampliar e reforçar os conhecimentos do indivíduo deve preceder o preparo especial que deverá qualificá-lo para o cumprimento dos deveres de seu cargo". (1)

Sessenta anos mais tarde, lá pelo fim da primeira Guerra Mundial, deparamos com linguagem similar empregada por uma comissão (presidida por um membro da Comissão do Serviço Civil e constituída por vários educadores proeminentes) que fôra criada especialmente para determinar quais as mudanças que deveriam ser introduzidas no sistema de seleção em vigor para a *classe administrativa*. Em seu relatório, manifestou-se da seguinte maneira a referida entidade:

... somos de opinião ... que os concursos continuem a ser uma prova de conhecimento e de capacidade geral e não especializada, e que devam

(1) Relatório sobre a *Indian Civil Service Examination* — Câmara dos Comuns, 29 de janeiro de 1855.

ser os meios de seleção, baseados no atual plano de Ensino Nacional, daqueles candidatos que demonstrarem possuir maior talento e que levaram maior vantagem sobre os demais nesse plano de ensino. Aachamos que a melhor qualificação para um servidor civil é ter boa capacidade inata, desenvolvida por uma educação racional e consistente, desde o berço até a maturidade... Não queremos que os candidatos adaptem sua instrução aos concursos; ao contrário, são esses concursos que devem ajustar-se às principais formas de instrução geral. Somos de opinião que é muito importante o fato do indivíduo, que se submete a um concurso e não consegue aprovação, estar perfeitamente em condições de abraçar outras profissões cuja índole não seja técnica como se jamais tivesse pensado em outra coisa. (2)

O leitor pode imaginar que essa continuidade de diretrizes constitui prova da excelência da primitiva concepção ou pode, ainda, acreditar que ela revela apenas que os membros da Comissão do Serviço Civil, como os Bourbons, nada mais podem aprender ou desaprender. Não disfarço minha particular preferência pela primeira hipótese. Acontece, porém, que muito embora continue inalterável a diretriz básica, a ampliação do conhecimento humano durante o século dezenove importou em contínuos aumentos do campo de ensino universitário, levando os processos de seleção necessariamente em conta as mudanças operadas nesse campo.

No momento, a prova acadêmica normal para o ingresso na classe administrativa — conhecida, geralmente, por Método I — compreende, além de certas matérias obrigatórias, uma série de setenta outras de natureza facultativa das quais o candidato pode escolher, dentro de certos limites, as que estudou nas universidades. As matérias compulsórias valem, no total, trezentos pontos e as facultativas setecentos, reservando-se mais trezentos para as entrevistas realizadas por uma comissão de seleção final, em Londres, dependendo a colocação do candidato no concurso do total de pontos obtidos. Este é o método histórico de seleção dos integrantes da classe administrativa do serviço civil britânico, organizado com base em princípios enunciados por Macaulay, intimamente relacionada essa seleção com o ensino universitário do país e aprovada através de quase um século de experiência. E' esse, realmente, o método que empregamos para selecionar a maioria de nossos recrutas administrativos.

Quando, porém, se restringiu o recrutamento, isto depois de terminada a segunda Guerra Mundial, as condições então predominantes impuseram a adoção de novos métodos. Nos seis anos transcorridos a contar da data do último concurso realizado antes da guerra, os jovens que poderiam anualmente candidatar-se aos cargos da adminis-

tração pública, foram afastados de seus estudos para servirem às forças armadas, à defesa civil e aos órgãos de emergência incumbidos de execução dos trabalhos governamentais de tempo de guerra ou para desempenharem funções civis essenciais. Nessas circunstâncias, estava fora de cogitações uma prova escrita formal de ordem acadêmica. No entanto, os membros da comissão seletora se empenhavam no sentido de impedir que o padrão intelectual da classe administrativa fôsse drasticamente prejudicado com o conseqüente prejuízo para a qualidade dos serviços por serem prestados a uma outra geração. Estas questões prenderam nossa atenção de 1941 em adiante. De outro ângulo, o problema do recrutamento no após guerra foi confiado pelo govêrno, de uma maneira geral, a uma subcomissão do *National Whitley Council* (de que fazia parte o primeiro membro da Comissão de Serviço Civil).

O relatório dessa subcomissão (3) apresentado ao Parlamento em 1944, recomendou, entre outras coisas, um esquema de recrutamento para a classe administrativa no período de após guerra, esquema esse que nada mais era do que a fiel reprodução de certas propostas anteriormente apresentadas pelos membros da Comissão de Serviço Civil. Em suma, o plano previa: (a) a exigência, como requisito para a inscrição no concurso, de certos padrões mínimos de instrução; (b) a realização de provas escritas de qualificação do tipo das que não requerem preparo especial; (c) a realização de uma série de testes para fins de determinação das virtudes pessoais do candidato e baseados na experiência dos órgãos de seleção da Secretaria da Guerra, para a escolha dos candidatos para as comissões do Exército Britânico, mas com uma considerável adaptação às exigências do serviço civil, e (d) uma entrevista pelo *Final Selection Board*, em Londres, cujo veredito, proferido depois do exame completo das provas, inclusive dos relatórios sobre o comportamento dos candidatos nos testes, determinará, finalmente, o seu sucesso ou seu fracasso.

Como parte dessas disposições, decidiram os membros da comissão, na primavera de 1946, criar o *Civil Service Selection Board* (mais conhecido por CISSB). Tem-se definido a função desse organismo como a de um órgão examinador em que o examinando deve submeter-se, ao lado de seus competidores, a uma série de testes e exercícios de vários dias de duração, nos quais ele pode ser observado e examinado, não só isoladamente, mas, também, como membro de uma equipe. O papel do CISSB foi, desde o início, apenas consultivo; não tem autoridade para aceitar ou rejeitar, em instância final, o candidato. Cabe-lhe, isto sim, apresentar ao *Final Selection Board* um relatório sobre cada um dos examinandos, com a

(2) *Report of the Committee Appointed by the Lords' Commissioner of His Majesty's Treasury, Cmd. 8657. (H. M. Stationery Office, 1917.*

(3) *Recruitment to Established Posts in the Civil Service during the Reconstruction Period; Statement of Government Policy and Civil Service National Whitley Council Report, Cmd. 6567 (H. M. Stationery Office, 1944).*

respectiva classificação e o seu parecer sobre sua aceitação ou rejeição, cabendo ao *Board* citado decidir a questão.

Do fim de 1945 a primavera de 1950, foi levada a efeito uma série de provas (a que chamamos de "concursos de reconstrução") de acordo com o plano que já descrevi e destinadas a preencher as vagas que se acumularam durante a guerra assim como a criar oportunidades de ingresso no serviço civil para aqueles que não tiveram ocasião de concorrer em condições normais a um emprego público em consequência da suspensão do recrutamento permanente no período de 1939 a 1945 (e a extensão do limite de idade para esses candidatos).

Eu podia prevêr nessa ocasião os acontecimentos: quando foram reiniciados os concursos em 1948, concordou-se que, durante um período de experiência, uma certa proporção das vagas verificadas anualmente seriam preenchidas por meio de provas planejadas na base do plano de "reconstrução" (inclusive os testes do CISSB), isto é, pelo que chamamos de Método II. A maioria das vagas ditas "normais" foram, porém, preenchidas pelo Método I ou, seja, pelo concurso de tipo acadêmico tradicional usado antes da guerra.

Como não estou interessado aqui no estudo das técnicas de seleção, nada mais direi a respeito dos testes do CISSB, a não ser para realçar o fato de que os membros da Comissão de Serviço Civil procuraram aferir não só as qualidades intelectuais e pessoais do candidato (tendo em vista o cumprimento dos deveres do cargo inicial) como também, suas possibilidades de aperfeiçoamento e de acesso, com o correr dos tempos, aos cargos superiores ou, pelo menos, mais elevados da hierarquia burocrática. (4) Na linguagem daquele velho catálogo dos comerciantes de vinho, "os membros da comissão não estão comprando para o consumo imediato mas, sim, formando um estoque que se transformará, com tempo e cuidado, numa vindima oportuna". Se esses membros da Comissão tivessem, porém, elaborado, especificamente (o que não fizeram) uma lista das qualidades ideais de um candidato, teriam, talvez, incluído entre essas qualidades, a capacidade de inteligência, competência profissional e prática, imaginação e iniciativa, capacidade de expressão oral e escrita, integridade e honestidade intelectuais, habilidade para tratar com as pessoas vitalidade e entusiasmo, adaptabilidade às situações e circunstâncias senso de responsabilidade e espírito público. Tal lista não seria exaustiva, mas os membros da comissão não procuraram avaliar essas qualidades numa base matemática. A decisão é, pois, sumária e geral, sendo a seguinte a pergunta que cabe em cada caso: "será este o homem que, em dez ou quinze anos, poderá transformar-se no administra-

dor competente e capaz e que há de ser um verdadeiro valor para o serviço público?"

II

Em consequência dos "concursos de reconstrução", cerca de quinhentas pessoas ingressaram na classe administrativa (5). O número dos concorrentes aprovados é mais elevado, mas muitos desses renunciaram à nomeação. Tentando uma análise, tomei por base os elementos à minha disposição no momento e relativos aos 491 homens e 86 mulheres aprovados, os quais podem ser considerados como representativos do pessoal recrutado no após guerra. Uma alta percentagem do número de homens (oitenta e um por cento) era constituída de veteranos (6) e desse grupo 347 haviam atingido no exército posições de graduados. Oitenta e dois por cento dos aprovados vieram das universidades: Oxford, 234; Cambridge, 154 e Londres, 87. Esses números podem sugerir que os concursos são planejados de modo que favoreça os candidatos que vêm dessas instituições de ensino. Não acredito nisso, por razões que tomariam muito espaço se fossem enumeradas aqui. Posso mencionar, porém, que, nos concursos normais abertos em 1939, Oxford e Cambridge forneceram noventa por cento dos candidatos aprovados, ao passo que nos "concursos de reconstrução", só forneceram sessenta e sete por cento, e a proporção de aprovados provenientes dessas duas universidades não se afasta demais da proporção total de candidatos por elas fornecidos, e Oxford e Cambridge cooperam, tradicionalmente, nos concursos para o serviço público, de sorte que os candidatos em potencial se sentem naturalmente, atraídos por uma ou por outra! (7)

Um exame dos documentos que registram a vida acadêmica dos candidatos aprovados põe à mostra uma distribuição razoavelmente ampla desses candidatos pelos principais cursos; mas talvez seja possível tirar alguma conclusão das relativas frequências. Um fato que se salienta, por exemplo, é o de que os classicistas perderam terreno para os historiadores; estes estão agora à frente com 122 candidatos aprovados (vinte e um por cento do total) e os classicistas, com apenas 93 (dezesseis por cento), passaram para o segundo plano. Depois destes, vêm os formados pelos

(5) O total de candidatos inscritos e que foram aprovados pode ser encontrado no *Memorandum* a que se faz referência na nota n.º 4. Deve-se levar em conta, numa completa análise, o fato de que certos candidatos concorreram às vagas na classe administrativa e no serviço consular e os que obtiveram êxito em ambos os concursos deviam escolher a carreira que preferiam abraçar. Os números que apresento são, pelo menos, aproximados dos verdadeiros e servem aos propósitos de ilustração.

(6) Os veteranos não têm o direito a projetos extras nos concursos, mas é-lhes reservada uma cota substancial das vagas, desde que obtenham uma certa classificação nos concursos.

(7) Vide *Report of His Majesty's Civil Service Commissioners for the Period 1st January, 1941 to 3rd March, 1949* (H. M. Stationery Office, 1950) Apêndice B, Tabela VI.

(4) Divulgou-se, recentemente, uma monografia sobre o assunto, intitulada: *Memorandum by the Civil Service Commissioners on the Use of the Civil Service Selection Board in the Reconstruction Competitions* (H.M. Stationery Office, 1951).

curros chamados de "Grandes Modernos", de Oxford, (filosofia, política e economia) com 72 aprovados, ou, seja, treze por cento, quase um terço dos candidatos provenientes dessa Universidade. Depois vem então "economia e comércio" (69 aprovados, ou seja, doze por cento) grupo êsse que inclui a ciência política, a sociologia e matérias correlatas, onde foram contempladas essas matérias no *curriculum* (como na Universidade de Londres) de uma faculdade ou departamento de economia. As outras principais disciplinas estudadas deram, respectivamente: línguas modernas, 39; inglês, 34; matemática, 30; direito, 24 e outras disciplinas científicas e técnicas, 29.

De um modo geral, pois, o estudo tradicional de humanidades, história e línguas modernas revela alguma coisa e, acidentalmente, pode-se retirar dêle algum apoio para a tese de certos educadores ingleses, segundo a qual a história tomou o lugar dos clássicos gregos e romanos como base, no século vinte, de uma cultura humanística geral. Ao mesmo tempo, os que sustentam, na Inglaterra e nos Estados Unidos, ser o conhecimento, baseado nas ciências sociais, essencial ao preparo para uma carreira no serviço público, podem usar o argumento de que essas ciências (se incluirmos a escola dos *Grandes Modernos*, de Oxford) contribuíram com um candidato aprovado em cada grupo de quatro. Não estou procurando tomar partido entre êsses pontos de vista mas, apenas, apresentando um quadro objetivo. Posso registrar, porém, o fato de que no último concurso normal de antes da guerra, realizado em 1939, dos 67 candidatos aprovados, 23 estudaram os clássicos e 16 história contra os 4 que fizeram o curso chamado de "Grandes Modernos" e os 3 que estudaram economia. Há, conseqüentemente, provas de uma tendência para o abandono das velhas disciplinas em benefício das ciências sociais. Não se pode, no entanto, confiar demasiadamente nas estatísticas relativas a um período que foi, em muitos sentidos, de anormalidades.

Surge, por isso, a questão de favorecerem ou não os *testes* realizados pelo CISSB às pessoas cujos estudos dizem respeito ao campo dos problemas contemporâneos. Minha opinião pessoal é que o candidato de grande habilitação que se interessou, viva e inteligentemente, pelo mundo que o cerca, marcará seus pontos nos testes do CISSB e na entrevista a que será submetido perante o *Final Selection Board*, pouco importando no caso o curso que tenha feito. Penso, também, que nos *testes* em questão não há nada que exija um conhecimento especializado que o leitor inteligente de jornais e revistas já não possui. Possivelmente, o matemático e, de certo modo, o cientista ver-se-ão menos à vontade na atmosfera altamente literária das discussões do CISSB. Mas as virtudes de um bom candidato para essa instituição — grande inteligência, poder de raciocínio, agudeza de idéias e facilidade de expressão do pensamento — são virtudes que caracterizam pelo menos o gênio, quer no campo da ciência, quer

em qualquer outro campo, muito embora não existam razões suficientes que nos levem a formar um juízo seguro num outro sentido, porque o cientista dedicar-se-á, naturalmente, às pesquisas e ao ensino e não à administração.

O problema da classe social do candidato aprovado e muito mais delicado e enganoso. Contudo, não é possível deixar de considerá-lo, mesmo porque alguns amáveis críticos do serviço público britânico, embora lhe reconheçam certos méritos, são de parecer que sua estrutura está de tal modo ligada à estrutura social da Inglaterra, que os outros países, cuja sociedade está organizada em base mais equitativa, pouco proveito podem tirar estudando-o. Penso, no entanto, que essa opinião está baseada em noções falsas, importando, talvez, numa analogia imperfeita entre o conceito de uma classe administrativa e de uma classe "dirigente" no sentido ordinário do termo. Não há dúvida que o serviço civil britânico, como muitas das instituições da comunidade inglesa, herdou as tradições de aristocracia do século dezoito. Na sua forma atual, porém, êsse serviço público é constituído pelos elementos da classe média em consequência, aliás, das franquias políticas concedidas pelo Ato de Reforma de 1832 e das idéias dos reformadores saídos do seio dessa mesma classe média, como Burtham e de Mills. Historicamente, seu desenvolvimento acompanhou as grandes reformas da educação na Inglaterra, reformas essas operadas no século passado e que teve início com a criação ou renovação do sistema de "escolas públicas" sob a orientação de homens como Arnold, de Rugby, e que prosseguiu com o trabalho das comissões reorganizadoras de Oxford e Cambridge em 1850, culminando com o Ato de Educação, de 1870, que estabeleceu a gratuidade e compulsoriedade da instrução primária no país.

Nada é mais difícil de definir do que um meio social e nesse meio as generalizações são mais do que inseguras e as analogias entre as instituições inglesas e americanas mais errôneas do que costumam ser, em geral, tais analogias. Podemos esclarecer a questão, no entanto, se mencionarmos o fato de que setenta por cento dos candidatos, segundo os dados que possuímos, se beneficiam com a assistência financeira dos próprios fundos públicos a fim de concluírem seus estudos e que menos da metade dêsses candidatos (quarenta e oito e três décimos por cento) cursaram as "escolas públicas", no mais amplo sentido inglês de "escola pública". (8) Realmente diferenciada

(8) O termo "escola pública" na Inglaterra significa quase exatamente o que "escola pública" significa nos Estados Unidos. A "escolha pública" inglesa não é "pública" no sentido ordinário da palavra. Seus recursos provêm de subvenções, doações e taxas e não dos cofres públicos e seus órgãos dirigentes não são nomeados pelas autoridades do governo. Na acepção estrita do termo, essas "escolas públicas" compreendem apenas as velhas fundações que são: *Eton, Harrow, Winchester, Rugby* e *Westminster*, mas a definição padrão abrange todas as escolas (150, ao todo) cujos diretores são admitidos na *English Headmasters Conference*.

do elemento proveniente dos níveis inferiores e do qual tratarei mais adiante, a classe administrativa de hoje não é certamente exclusiva de qualquer camada social, pelo menos no que pese à origem, muito embora haja considerável dose de homogeneidade em seu padrão educacional, em seus pontos de vista e em sua formação intelectual.

O problema da pesagem dos resultados dos chamados "concursos de reconstrução" é, de fato, interessante porque fornece excelente material para uma outra monografia. Toca-se aqui no assunto apenas de passagem, em parte porque êle envolve questões de análise estatística de grande importância para os especialistas na matéria (em que não sou autoridade) e noutra parte porque ainda é cedo demais para se tirar qualquer conclusão segura dessa estatística, desde que os membros da Comissão de Serviço Civil estão selecionando servidores com os olhos presos no futuro e o sucesso da experiência só pode ser determinado depois que ela se tiver prolongado por alguns anos (9). O pessoal de pesquisa da comissão, visando a coletar os dados necessários, inventaram um sistema de controle da vida funcional do selecionado com base no preenchimento de um formulário padronizado pelos chefes de pessoal e no qual podem registrar a opinião sobre as virtudes dos candidatos aprovados, opinião essa formada, em dados períodos, por aqueles que têm experiência direta nesse trabalho. Minha própria experiência, pelo que ela vale, diz que os órgãos estão, de um modo geral, satisfeitos com a qualidade dos recrutas que nêles foram lotados. A proporção dos que foram considerados menos satisfatórios ao terminar os respectivos períodos probatórios é apenas uma fração de um por cento. Podia-se acrescentar que um estudo feito em 1950 sobre os candidatos aproveitados, depois que completaram dois anos de exercício (cêrca de 200), mostrou não só significativa correlação entre as notas obtidas no concurso e o desempenho das respectivas funções, como também indicou que o grau dessa correlação era mais alto no fim dos dois anos do que no fim de um — prova de que a predição dos selecionadores sobre o progresso dos candidatos no serviço é, em geral, boa. Mas êsse tipo de controle exige tempo e, por isso, só daqui há dez anos ficaremos sabendo se nossas esperanças de hoje são, afinal, fundadas. No fim dêsse período, decidir-se-á se voltamos ao velho método de recrutamento para os concursos anuais "normais" para a classe administrativa ou se continuamos a usar o método do CISSB em sua atual forma ou com modificações para tôdas ou parte das vagas verificadas.

Para que o quadro que apresento não se mostre confuso, acrescentarei algumas palavras sobre as promoções à classe administrativa de servidores

procedentes de carreiras inferiores. Nunca houve um abismo intransponível entre a classe administrativa e o resto do serviço público, acontecendo, mesmo, que alguns dos emirrentes funcionários públicos de hoje atingiram suas atuais posições por meio da promoção e passando pôr tôda a escala hierárquica dos cargos da administração civil. O Tesouro estudou, cuidadosamente, êsse processo de promoções a fim de assegurar que os padrões próprios sejam observados em tôda a organização. Durante a guerra, com a rápida expansão do serviço, foi considerável o número de promoções à classe administrativa, muitas das quais, desde então, se mostraram úteis, e depois do conflito, tomaram-se, também, as necessárias providências a fim de permitir que se fizesse a seleção dentre os admitidos em caráter temporário, entre 1939 e 1945 isto é, dos que, admitidos em caráter precário, desejassem fazer carreira no serviço público e tivessem revelado qualidades administrativas notáveis.

Depois do conflito mundial adotou-se, também, nova fórmula com a instituição dos "concursos limitados" anuais, abertos para os servidores que ocupam cargos de níveis inferiores, reservando-se vinte por cento das vagas anuais verificadas na classe administrativa para serem preenchidas por êsse processo. Os candidatos a êsses concursos devem ser indicados pelos departamentos em que trabalham e tanto para a indicação como para a seleção os requisitos em vigor são, realmente, elevados. Êste é, agora, o único meio de acesso à classe chamada de *assistente principal*, classe essa que é a fonte natural de recrutamento para a classe administrativa, muito embora a promoção direta aos altos escalões dessa classificação seja, ainda, possível, com a aprovação do Tesouro, o que de fato, não é uma coisa extraordinária.

Neste e noutros sentidos, procuramos corrigir qualquer tendência para a seleção interna" excessiva e manter o princípio de *la carrière ouverte aux talents* que o serviço civil, como qualquer outra grande organização, deve preservar para que sua capacidade não seja desperdiçada ou prejudicado o seu desenvolvimento.

III

A seleção de pessoal é uma experiência interminável e eu serei o último a dizer que a experiência pessoal que acabo de expor representa uma solução definitiva para um problema tão velho quanto a história da humanidade. O procedimento do CISSB tem esta vantagem: foi o selecionador em contato particularmente íntimo, durante vários dias, com a pessoa e o caráter dos candidatos que deve selecionar. Penso que todos os que colaboraram nesse trabalho concordarão que nosso contato com êsse grupo de candidatos da "reconstrução" constituiu uma experiência excepcionalmente estimulante. Mais velhos do que nossos candidatos

(9) *The Validation of Civil Service Selection Board Procedure*, de P.E. Vernon — *Occupational Psychology* (Londres — abril, 1950).

“normais”, a guerra foi para a maioria dêles uma experiência e lhes deu um sentido de responsabilidade que os amadureceu. Os melhores dêles possuem qualidades de inteligência, bom senso, equilíbrio, decisão e rapidez de raciocínio, coisas que tornam a tarefa do examinador agradável e segura. Não há, certamente, falta de escopo para essas virtudes no futuro, mas eu não tenho pouco receio de que o servidor britânico de amanhã não esteja em condições de assumir as responsabilidades que o esperam.

Concluo, nestas alturas, meu ligeiro ensaio com algumas observações.

A política, em seus aspectos amplos, é da competência do governo e não da administração; cabe ao administrador converter a política em administração eficiente. Numa monografia sobre o serviço civil inglês estaria fora de minha alçada tentar o registro da evolução da política governamental britânica no último século; mas penso que é óbvio o fato de que o papel do administrador durante êsses cem anos se foi ampliando *pari passu* com a ampliação das atividades do governo em setores não contemplados na filosofia política dominante em 1850.

O sintoma mais evidente da mudança operada é o aumento do volume de trabalho. É difícil de imaginar, porém, uma autoridade superior de hoje que acumule, como o fazia Anthony Trollope, a função de novelista prolífico e de sucesso com as de um importante cargo administrativo e um dos problemas mais difíceis para alta autoridade pública de hoje é o de manter a sua mente alerta, o seu interesse sempre vivo e intactas suas relações com o mundo fora das repartições, isto porque seus dias estão tomados pelas contínuas conferências e suas noites e fins de semanas com o trabalho de pôr em dia seu expediente.

O administrador ideal da metade do século dezenove era o que servia a múltiplos propósitos e que podia utilizar seu bom senso e seus conhecimentos na solução de qualquer problema sem precisar perder-se no mar de detalhes do trabalho de qualquer órgão. A autoridade pública de nossos dias tem que seguir um curso muito mais difícil entre a Scylla do amadorismo ineficiente e a Charybdis de uma especialização exagerada; mais

do que nunca, êle precisa de adquirir e manter, isto urgentemente, uma ampla perspectiva das coisas. Êle descobre, porém, que se faz cada vez mais necessário que êle seja, se não um técnico mas, pelo menos, capaz de falar aos técnicos em sua própria linguagem e chegar a uma decisão inteligente que envolva um amplo campo de questões técnicas. Posso ter estabelecido muito nitidamente a antítese, concordo que, em tôdas as épocas o bom administrador se distingue pela noção perfeita do detalhe assim como pela amplitude de visão. Minha opinião é de que no presente, a pressão do detalhe é, mais do que nunca, intensa e insistente e o administrador já não pode (se é que pôde alguma vez) viver num mundo platônico, de idéias puras, mas deve mergulhar na corrente das coisas sem que perca o pé!

Para definir a questão de modo menos abstrato, caso o governo tenha que fazer certas coisas (se é uma questão de compra de artigos por atacado, de administração de serviços de utilidade pública) em vez de agir como um simples árbitro e regulador das atividades privadas nesse setor, o administrador deve, em ampla escala, descer até a praça e assumir uma atitude positiva, enérgica e criadora. Quanto mais as atividades de governo afetam a vida do cidadão comum, mais deve o administrador manter-se ciente do que pensa ou sente êsse cidadão. Deve ter uma visão do mundo mais ampla do que poderia ter olhando pela janela de seu gabinete.

Penso que posso dizer, sem presunção, que o servidor civil britânico tem uma velha e honrosa tradição atrás de si. Mas nenhuma instituição pode viver somente de um passado e, por isso, acho que as gerações mais jovens no serviço público têm perfeita noção da provação que os aguardam e não desejam descansar sobre as glórias de seus antecessores. No momento, quando os problemas da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos estão intimamente entrelaçados, cada um de nós têm um interesse direto pelo que se faz do outro lado do Atlântico no sentido de recrutar os melhores valores e as maiores capacidades para o serviço do Estado e eu espero que, por essa razão, êste ensaio possa ser de interesse para os estudiosos da América dos problemas de seleção de pessoal.

Imigração e Colonização

NICOLA MARFISI

SOBRE os artigos aparecidos nestes últimos tempos na imprensa, referindo-se à imigração italiana no Brasil, proponho-me esclarecer algumas inconveniências que foram verificadas neste pós-guerra a fim de evitar os enganos que a seguir enumero.

Primeiro — críticas que prejudicam o bom nome dos imigrantes italianos, aos quais todos reconhecem, através da afirmação e colaboração dos velhos pioneiros neste país, ótimas qualidades como técnicos e trabalhadores em geral, devido a sua fácil aclimação e sua facilidade de assimilação.

Segundo — críticas que prejudicam o bom nome dos futuros imigrantes que na fase de recuperação econômica, agrícola, industrial e comercial destes últimos anos engrandeceram a Itália.

Pretendo colaborar no esforço que vise a evitar que a imprensa estrangeira confunda a real e fraterna acolhida latina oferecida pelo povo brasileiro, em todas as épocas, aos imigrantes italianos e aos de todas as outras nacionalidades.

Todos conhecemos o resultado pouco satisfatório das cooperativas agrícolas de produção italiana emigradas para o Brasil nestes últimos anos e enviadas aos Estados de Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e núcleo do Paraná.

A imprensa italiana, em devido tempo, criticou amplamente essa imigração devido ao seu mau resultado.

A primeira comissão de estudos destas cooperativas, em janeiro de 1949, entrou em entendimento com o governo de Goiás, para transferência de trabalhadores para esse Estado e, principalmente, de algumas centenas de famílias de camponeses.

Sobre este primeiro acordo foram dadas inúmeras entrevistas à imprensa, aqui no Brasil e na Itália. Esta propaganda foi tão intensa que outras cooperativas surgiram na Itália e enviaram as suas comissões de estudo ao Brasil.

Destas, as de produção e emigração, nascidas na península somente com as cotas de associações, nenhuma tinha competência para financiar as despesas de suas comissões de estudo ou comprar máquinas e instrumentos agrícolas.

Chegou ao nosso conhecimento que para estas despesas os dirigentes cobravam uma contribuição aos sócios da instituição, assegurando aos que a pagavam a imediata transferência para o Brasil.

A maioria destas famílias de sócios agricultores era, na maior parte, da categoria de diaristas braçais agrícolas e, portanto, nada possui, tanto assim que, para depositar a segunda cota, muitos deles empenharam até os últimos utensílios domésticos que possuíam, confiando nos imediatos resultados da propaganda.

Não se sabem quais são os meios materiais que foram prometidos a essas cooperativas pelas autoridades italianas e outras autoridades interessadas do Governo Federal e Estadual do Brasil.

Vieram os primeiros grupos de imigrantes e cada grupo chegou às localidades escolhidas nos vários Estados. Logo após os primeiros dias surgiram as divergências entre os vários dirigentes e trabalhadores. Quais os motivos?

Aqui no Brasil assistimos à deserção de membros e de técnicos dessas cooperativas, os quais, em sua maioria, foram para o Estado de São Paulo, outros passaram algum tempo em fazendas particulares em outros Estados, parte voltou à Itália e alguns foram para a Argentina.

Na Itália ocorreu a falência dessas cooperativas, com a perda das duas cotas depositadas por centenas de sócios. Devido a isso, a Imprensa Italiana, das várias correntes políticas, interferiu dura e escandalosamente contra a organização dessas cooperativas de emigração e produção, contra as autoridades Italianas pela sua fútil orientação e contra a emigração para o Brasil.

Devido ao meu conhecimento dos costumes dos trabalhadores italianos, resultado das experiências que adquiri durante a minha estada neste país, desejo novamente dar o meu parecer a respeito da relação de imigrantes italianos, a fim de evitar a repetição dos mesmos desagradáveis inconvenientes no futuro.

O agricultor italiano não necessita de elogio. O alto rendimento produtivo por hectare cultivado nesse país, demonstra que o trabalhador agrícola, em geral, sabe preparar o terreno no momento oportuno, usar proporcionalmente os adubos químicos, tratar as plantações e usar em tempo útil inseticidas e fungicidas a fim de evitar as doenças das plantações.

No meu primeiro artigo publicado nesta Revista, informei que os trabalhadores agrícolas da Itália dividem-se em quatro categorias ou seja: cultivadores diretos, rendeiros, meeiros, diarista

braçal. Todos êstes são tutelados pelas associações sindicais.

Os cultivadores diretos, meeiros e rendeiros, não emigram em família porque gozam de um contrato de trabalho estável e tem um padrão de vida adequado ao seu trabalho. Quando o núcleo dessas famílias cresce demasiadamente acarretando a falta de espaço, emigram parte delas ou os mais jovens.

O diarista braçal pertence à categoria mais pobre. Eles emigram em famílias e foram, em todos os tempos, melhores pioneiros da colonização italiana em todos os continentes. Um belíssimo exemplo de sua capacidade nos foi oferecido na África e particularmente na Líbia, onde transformaram áridas terras em fazendas férteis e produtivas. Esta categoria é a das melhores imigrantes que se adaptam à nova colonização do Brasil.

A seleção deve ser feita, porém, no país de origem tendo em vista:

a) Selecionar o imigrante de categoria correspondente à necessidade de trabalho no Brasil e evitar a entrada de imigrante como camponês quando é barbeiro ou quando quer ficar na cidade;

b) verificar se as condições físicas do imigrante correspondem à necessidade de adaptação ao clima e que não sejam portadores de doenças,

c) examinar os precedentes morais e políticos;

d) verificar se o imigrante se assimila aos trabalhadores brasileiros.

Sobre a seleção dos imigrantes refugiados de guerra a comissão incumbida dêse trabalho encontrou o imigrante nos campos de refugiados e respectivos documentos na administração dêses campos.

Entretanto, para selecionar os imigrantes italianos, é muito diferente o processo a adotar porque nenhuma família de nacionalidade italiana se encontra em campos de refugiados de guerra. Todavia, é possível encontrar-se nesses campos algumas famílias italianas das províncias de Fiume, Pola, Zara e zona B do território de Trieste, transferidas para a administração iugoslava no após-guerra.

À vista do exposto, a seleção do imigrante italiano não pode ser feita somente através da comissão brasileira, sendo indispensável a colaboração de técnicos italianos que conheçam as várias associações sindicais e as culturas praticadas nas diversas províncias da Itália procedendo-se, então, da seguinte maneira:

1.º entrar em contato, em Roma, com uma ou mais associações sindicais a fim de obter colaboração e orientação, levando-se em conta o fato de que existem várias organizações orientadas pelos partidos políticos;

2.º obter, por meio dessa orientação e colaboração, o conhecimento da categoria de trabalhadores especializados nas culturas de interesse para o Brasil;

3.º obter, nas sedes provinciais dessas associações, as listas dos trabalhadores de todos os municípios, dos desempregados e de outros que desejam emigrar;

4.º segundo o número de imigrantes de que se necessita, obter da associação as listas com documentação discriminatória individual, familiar e respectivas residências.

Estas associações colaboram para a emigração, sendo para elas fonte de propaganda.

Terminado o trabalho preparatório do documentário e, ao mesmo tempo, da preparação no Brasil para a localização definitiva dos imigrantes, seria de bom alvitre convidar os candidatos à emigração a dirigirem-se às sedes sindicais municipais ou provinciais para o necessário exame sanitário, antes do embarque, em grupos, para o Brasil.

Quais os outros assuntos que a comissão encarregada da preparação e seleção de imigrantes pode tratar?

Quando a comissão estiver nas capitais das províncias poderá ela preparar a documentação completa necessária à imigração de operários artesãos, técnicos especializados para várias indústrias e examinar a possibilidade de transferência para o Brasil daquelas médias e pequenas indústrias que, voluntariamente, desejam emigrar.

Para os operários artesãos das várias profissões e para a indústria, cada categoria possui o seu sindicato. As sedes provinciais fornecem relações nominais, documentação sobre referências de trabalho e lugar de residência.

Para as médias e pequenas indústrias, seja para industrializar os produtos agrícolas, ou outro qualquer, há em cada província as câmaras de Indústria e Comércio onde são registradas as indústrias existentes na província e onde se pode colher informação e aquela orientação e colaboração necessárias.

Do exposto, uma vez que a comissão de seleção preparou a documentação sobre todas as categorias de técnicos e trabalhadores de interesse para o Brasil, as imigrações sucessivas serão simplificadas de tal maneira que as próprias autoridades consulares do Brasil na Itália podem, por si mesmas, providenciar o embarque de qualquer número de imigrantes solicitados pelo *Departamento Nacional de Imigração e Colonização*.

Não é possível falar em imigração sem fazer menção à Colonização, porque uma vez que se permita a vinda de imigrantes, eles devem localizar-se para trabalhar e produzir para seu próprio bem-estar e do país que os hospeda.

Nenhum trabalho poderá dar os resultados desejados se não forem estudados previamente os planos e programas a serem executados. Na minha precedente exposição, fiz referência à transformação dos campos experimentais e à meação das fazendas privadas. Na presente parte, falo das cooperativas italianas e me deterei no exame dessa organização a fim de dar a minha opinião sobre as utilidades e funções das cooperativas agrícolas.

O nome Cooperativa nos indica que os seus associados devem cooperar no trabalho para o bem-estar comum.

Do ponto de vista teórico, estas organizações cooperativistas parecem ser eficientes e de fácil funcionamento. É necessário, porém, para aqueles que desejam tratar desses assuntos, conhecer igualmente na parte prática a execução dos trabalhos, a fim de corrigir, em tempo oportuno, os erros teóricos.

Separamos nas suas duas funções estas cooperativas, a fim de melhor expor o pensamento: cooperativas de consumo e cooperativas de produção.

Cooperativas de Consumo: são constituídas pelos cultivadores diretos para tutelar a sua produção, para evitar intermediários e vender diretamente ao consumidor pelo seu justo valor. Fazem parte destas cooperativas, associados da mesma zona ou, melhor, do mesmo município.

Estas cooperativas quando os dirigentes, eleitos pelos respectivos associados, cumprem escrupulosamente as determinações aprovadas nas assembleias gerais produzem resultados compensadores para a coletividade.

Na venda ou compra de adubos químicos, inseticidas, fungicidas, utensílios agrícolas e outros materiais, os associados são beneficiados, porque a cooperativa se encarrega desse trabalho diretamente.

No futuro, quando elas tiverem vencido o período de organização e quando existir entre seus sócios maior confiança em suas atividades poderão empenhar-se em estudo visando a organizar indústrias indicadas para beneficiar os seus produtos e a organizar os transportes com os seus próprios meios.

Para instalar as indústrias e adquirir meios de transportes são necessários fundos. O que acontecerá, porém, se os sócios são pequenos cultivadores diretos e não dispõem de recursos suficientes?

Devido ao fato de os sócios serem responsáveis pelas suas propriedades, pelo pagamento das dívidas das cooperativas, conforme as deliberações nas assembleias gerais, se não puderem obter financiamentos a longo prazo e a juros baixos devem desistir do empreendimento industrial, deixando esta tarefa para outras organizações.

Isto pôsto, não é possível duvidar da grande utilidade destas cooperativas para os cultivadores diretos e para as zonas onde estão localizados,

porque uma vez centralizada a produção agrícola, esta estimula o interesse das categorias industriais e comerciais no sentido de imitá-la, organizando-se em Cooperativas ou em Sociedades.

Cooperativas de Produção: estas Cooperativas desempenham uma função diferente daquela das cooperativas de consumo, devido ao fato de seus sócios não possuírem terrenos próprios. Estes trabalhadores agrícolas são diaristas e se associam às cooperativas estimuladas por um único interesse: pagar com a produção do seu trabalho o valor do lote de terreno onde estão localizados, tornando-se, com o decorrer do tempo, proprietários cultivadores diretos.

Estas cooperativas teoricamente são organizações que despertam o interesse dos trabalhadores e do país. Entretanto, na prática, encontram inúmeras dificuldades, principalmente de ordem econômica, porque se não forem financiadas por bancos garantidos pelo governo, não conseguem operar.

O Governo se interessa pela distribuição das terras aos trabalhadores porque assim evita a desertão dos campos e aglomeração nas cidades. Com isso também consegue aumentar a produção e melhorar a alimentação do povo. O governo tem, por outro lado, o dever de examinar e fazer os financiamentos de maneira que o empreendimento tenha êxito, recuperando assim os capitais empatados. Portanto, detenho-me no exame dessas cooperativas a fim de expor as principais dificuldades econômicas a vencer até chegar à primeira colheita.

No momento que uma cooperativa se constitui, elegem-se livremente os ocupantes de seus cargos administrativos. Sendo os sócios trabalhadores, necessitam de técnicos para a direção dos trabalhos do órgão. (É necessário contratar esses técnicos, porque nenhum deles pode ser encontrado entre os sócios da cooperativa). Admitidos os técnicos, nomeia-se uma comissão de estudos para a escolha e compra dos terrenos necessários aos sócios. Depois disso, os técnicos efetuam o loteamento, a construção de casas para os colonos, dos centros de assistência e das estradas indispensáveis. (Esses trabalhos são executados por pessoal assalariado porque sendo pobres os sócios não podem trabalhar para a coletividade gratuitamente, uma vez que sustentam famílias).

Concluídas essas construções, as famílias dos sócios são localizadas no lote de terreno a cada um destinado. (A cooperativa deve providenciar para o sustento das colônias até o fim de primeira colheita).

Como funcionam as cooperativas? Seu trabalho é executado por meio da preparação de todos os terrenos com tratores e do fornecimento a cada família de apetrechos agrícolas a tração animal.

Por que os bancos privados não fornecem financiamento a essas cooperativas de produção?

Isso é motivado pelo fato de que, sendo os dirigentes associados pobres e os técnicos simples empregados, não está a entidade em condições de dar garantias em caso de falência.

Ao Governo, convém garantir êsses financiamentos uma vez que existe dúvida sobre seu resultado?

Se levarmos em consideração a extensão territorial do Brasil, os climas, os meios de comunicação existentes, os centros para aprovisionar, as culturas a serem feitas para melhorar a alimentação da população, o Governo não pode confiar essa

incumbência às cooperativas de produção, sejam elas nacionais ou estrangeiras. A iniciativa de criar novos centros de produção agrícola e de distribuir terras aos trabalhadores do campo é tarefa que pode ser realizada diretamente pelo Governo.

Uma vez organizadas as colônias e localizadas as famílias de trabalhadores nacionais e estrangeiros, obtendo-se posteriormente a primeira colheita, o Governo, ao conceder um contrato de trabalho individual a essas famílias, poderá assentar a forma de administração mais conveniente para a recuperação econômica dos capitais empregados em cada colônia.

A Experiência do Níger

LUCAS LOPES

"Such rivers, of the deserts and steppes are always oasis-makers"

(Ellen Churchill Semple — "Influences of Geographie Environment")

DESDE o início de nossos estudos sobre o rio São Francisco percebemos suas semelhanças com o Níger e sentimos a necessidade de um confronto entre essas duas bacias fluviais. Já Geraldo Rocha havia focalizado este problema, divulgando entre nós os esforços e propósitos da política francesa de colonização do Níger. Mais importante do que o Tennessee é para nós o conhecimento do Níger como do Nilo. Por isso esboçamos um programa de estudos que seria realizado com a colaboração do Conselho Nacional de Geografia, visando reunir um documentário atualizado sobre a bacia africana.

Paralelamente tentamos reunir elementos informativos sobre as obras realizadas e projetadas para o desenvolvimento do grande vale.

Todavia a contribuição mais valiosa que conseguimos foi um estudo especial de geografia comparada do Níger e do São Francisco, realizada por um assistente do Conselho Nacional de Geografia.

Vamos transcrever aqui a maior parte de seu valioso estudo, que bem se enquadra neste trabalho, que vimos fazendo, de apresentação de elementos culturais indispensáveis à formação de uma mentalidade esclarecida para a compreensão dos problemas do São Francisco.

"Ao comparar a bacia do rio São Francisco com as grandes bacias hidrográficas do mundo, destaca-se logo entre estas a do rio Níger. Este, de fato, por seu traçado caracterizado por uma brusca mudança de direção lembra-nos logo à primeira vista o São Francisco. O traçado somente nada significaria, na verdade, mas se procurarmos comparar as principais características gerais das duas bacias encontraremos muitos traços similares. Seus cursos, de 3.200 e 4.000 quilômetros, respectivamente para o São Francisco e o Níger, desenvolvem-se abaixo de 20° de latitude sul e norte, o que acarreta uma série de condições semelhantes, especialmente do ponto de vista climático. Assim, ambos os rios nascem em regiões de clima bastante úmido e penetram em uma região cuja aridez se vai acentuando gradativamente, mudando então de direção e voltando a penetrar em zona de chuvas abundantes. A vegetação, variando em função da umidade maior ou menor, apresenta nas duas bacias, a não ser em seu trecho inferior, uma certa semelhança.

Os dois rios têm a maior parte de seu curso em terras altas sendo sua maior extensão navegável na parte média da bacia, caracterizada, em ambos os casos, por sua topografia suave e pela presença de aluviões. O curso inferior do São Francisco como o do Níger, constitui uma região à parte, separada do vale médio por cachoeiras e rápidos.

Em linhas gerais, portanto, as duas bacias do São Francisco e do Níger apresentam certos caracteres comuns e merecem uma comparação mais aprofundada que faça ressaltar também as diferenças que podem ser constatadas.

Clima — Do ponto de vista climático as duas bacias do Níger e do São Francisco, apresentam certa semelhança devida essencialmente ao regime e à quantidade das precipitações.

a) Tanto o rio africano quanto o brasileiro atravessam em seu alto curso uma zona de precipitação abundante, superior a 1.500 mm anuais. Esta precipitação concentra-se especialmente nos meses de verão, dezembro a março, no alto vale do São Francisco; junho a setembro, no caso do Níger, sendo o regime, portanto, tipicamente tropical. Estas chuvas são causadas por perturbações locais e pela oscilação da frente intertropical formada no contato cuja presença é assinalada pelos ventos alísios.

b) À medida que avançam para o norte, o Níger e também o São Francisco e seus afluentes, atravessam regiões em que as precipitações decrescem progressivamente.

A estação seca aumenta progressivamente em detrimento do período chuvoso. Os alísios de retorno que atingem o litoral da Bahia, já muito afastado de seu centro de origem, descarregam a pouca umidade que trazem na encosta oriental do planalto e da Chapada Diamantina, descendo para o vale do São Francisco com efeito ressecante.

No vale do Níger, a diminuição no total das chuvas é também regular, à medida que se penetra no vale médio. Esse decréscimo nas precipitações é, no entanto, muito mais acentuado que o do vale do São Francisco, pois o Níger penetra em zona realmente árida, com altura de chuvas inferior a 250 mm anuais.

Em grande parte do seu curso, justamente no cotovêlo, o Níger atravessa esta zona extremamente árida, em que não recebe nenhum afluente, nem mesmo temporário.

Assim, embora em ambas as bacias se verifique um decréscimo progressivo das precipitações, à medida que se desce os vales do São Francisco e do Níger, pois fatos distintos contribuem para diferenciá-las:

1) O Níger atravessa uma zona realmente árida com precipitações inferiores a 250 mm anuais, onde toda agricultura requer irrigação em qualquer época do ano. Neste trecho o Níger atravessa um verdadeiro vale sêco, não recebendo nenhum tributário. É esta a zona do delta inferior onde a irrigação facilitada pela existência de numerosos braços e lagos e pelas cheias anuais conquistou enorme área ao deserto.

Ao contrário, no vale do São Francisco mesmo em sua parte mais sêca que corresponde, como no caso do Níger, ao trecho em que o rio muda de direção, poderia haver durante o período chuvoso agricultura sem necessidade de irrigação, as precipitações atingindo mais de 400 mm.

2) O outro fato que distingue grandemente o clima dos vales médios do São Francisco e do Níger é a ocorrência de sêcas periódicas no vale médio do primeiro, calamidades que não se fazem sentir no trecho correspondente do Níger. De fato, o regime pluviométrico dêste é regulado pela oscilação anual da faixa de calmarias que se desloca regularmente para o norte até a latitude de 17° e, em agosto, desce novamente em direção ao equador. A zona árida da bacia do Níger situa-se no limite norte da trajetória da faixa de calmarias e regularmente, recebe uma pluviosidade fraca que, como vimos, é insuficiente, sem a irrigação para a agricultura.

O baixo médio São Francisco, no entanto, possui uma pluviosidade média suficientemente alta, embora concentrada num certo período no verão, mas, periodicamente sofre de uma diminuição brusca na precipitação de conseqüências calamitosas por não estar o gênero de vida da população adaptado a uma sêca tão rigorosa. De fato, o médio São Francisco, especialmente o baixo médio, se assim podemos dizer, no trecho entre Juazeiro, Cabrobó e Jatinnã situa-se em uma zona de transição de regime pluviométrico.

Este trecho do vale do São Francisco não é atingido pelas chuvas de inverno do litoral oriental que não ultrapassam Tacaratu. Está ainda sob a influência das chuvas continentais de verão, mas estas aí já são escassas, não se registrando, mesmo periodicamente, o que parece estar ligado à irregularidade da oscilação da faixa de calmas.

c) Tanto o São Francisco quanto o Níger, depois de percorrerem uma região onde o período sêco se acentua cada vez mais em detrimento do chuvoso, penetram novamente em uma área de

precipitações mais abundantes que aumentam progressivamente à medida que se aproximam do litoral.

Vegetação — Estreitamente ligada ao clima, a vegetação das duas bacias apresenta um certo número de caracteres comuns.

De fato, ambos os rios percorrem em seu alto curso uma região de savanas subflorestais, com florestas galerias, tipo de vegetação perfeitamente adaptado a regiões de chuvas abundantes no verão e estiagem severa e prolongada no inverno. O alto São Francisco é ocupado por campos cerrados, desenvolvendo-se, às margens dos cursos d'água, florestas galerias. Corresponde esta zona às savanas do alto Níger. Ao penetrarem êstes rios na zona mais árida, modifica-se o revestimento florestal que passa no São Francisco à caatinga, a princípio alta e densa, depois pobre e mais raquítica, com maior número de cactáceas e outras plantas subxerófitas. Na bacia do Níger dá-se a mesma modificação, chegando-se à vegetação subdesértica da zona "sahelienne" dos franceses que representa a transição para o Saara.

Até aí, portanto, as duas grandes bacias apresentam uma semelhança bastante acentuada. Somente em seu baixo curso revelam uma certa disparidade. De fato, o Níger, depois de atravessar novamente uma faixa de savanas penetra na floresta equatorial superúmida e densa. Ao contrário, o São Francisco depois de Itaparica, atravessa, quando muito, uma zona de cerrados e agrestes, pois, embora as precipitações sejam mais abundantes que a montante, ainda não são suficientes para fazer viver uma floresta exuberante.

2 — RELÊVO E HIDROGRAFIA — Morfológicamente, os dois grandes rios São Francisco e Níger apresentam um certo número de características comuns que tornam interessante, também dêste ponto de vista, sua comparação.

A característica essencial dêstes dois grandes rios é o fato de serem, antes de tudo, rios de planalto, com a maior parte de seu curso em terras elevadas.

Como o Níger, o São Francisco, em linhas gerais, tem seu alto curso bastante uniforme. Excluindo o trecho montanhoso onde tem suas cabeceiras formadas por rochas da série de Minas seu alto curso se desenvolve sobre terrenos pertencentes à série Bambuí, nos quais a erosão fluvial modelou, no dizer de Moraes Rêgo, "planícies de fraco relêvo, com elevações isoladas imediatas às margens na parte superior".

Também o Níger tem seu alto curso em zona de topografia regular, uma extensa peneplanície que desce em declive suave para o norte, nivelada nos esquistos precambrianos: há um desnível de apenas 60 metros em uma distância de 300 km entre Kourossa e Bamako. "É uma imensa planície que se eleva de maneira quase insensível da soleira de Bamako até a base dos planaltos tabulares ou o

caos de cristas ásperas que anunciam bruscamente as montanhas do sul”.

As corredeiras de Sotuba que se continuam por 70 km de Bamako a Kulikoro, representam para o alto Níger o que os rápidos e a cachoeira de Pirapora significam para o alto São Francisco: um nível de base que comanda a erosão de toda a bacia superior.

Transposta a cachoeira de Pirapora, o São Francisco, como o Níger a jusante de Koulikoro, tem um curso muito regular e um declive extremamente suave. De Pirapora a Juazeiro, numa distância de 1.300 km, o São Francisco apresenta um desnível de apenas 110 metros. Vencidos estes obstáculos ambos os rios atravessam um primeiro trechos em que seu curso é ladeado por barrancas elevadas mas, depois, espriam-se em vasta planície formada pelos sedimentos argilosos por eles depositados. Até Sansanding o Níger tem seu leito bem limitado por barrancas íngremes, penetrando então na enorme planície aluvial de desnível quase nulo. Esta planície, hoje reconhecida como um antigo delta do Níger, cujo curso se perdia em alguma depressão, abrange vasta região até Tombuctu. É uma verdadeira Mesopotâmia, um labirinto de ilhas e canais, anualmente inundada por ocasião das grandes cheias. A área inundada atinge de 100 a 150 km de largura, cobrindo, aproximadamente, 4.000.000 de hectares. Mesmo na seca o rio apresenta vários braços e numerosos lagos, dos quais o mais importante é o lago Debo.

Também o São Francisco atravessa a jusante de Pirapora, depósitos recentes da série das Vazantes, formados por sedimentos inconsistentes argilo-arenosos, de espessura “respeitável” no dizer de Morais Rêgo. Estas planícies marginais do curso médio do São Francisco, em parte atingidas pelas cheias, não se podem comparar por sua extensão, com o delta interior do Níger, embora apresentem, em escala muito menor, a mesma série de ilhas, canais e lagoas.

O São Francisco e o Níger, como vimos anteriormente, percorrem na parte inferior de seu curso médio uma zona cuja aridez se acentua cada vez mais. À jusante do lago Debo o Níger possui um vale seco que apenas recebe e transmite as águas vindas do alto curso, transporte este feito lentamente, devido à grande largura do leito e à fraca declividade. Desaparecem as argilas e a planície atravessada pelo Níger é recoberta, em enormes extensões, por areias. A presença das dunas revela a importância da ação dos ventos aliada às condições de aridez que se acentuam para o norte. No caso do São Francisco esta não é tão acentuada, mas, mesmo assim, depois da Barra do rio Grande o São Francisco não recebe mais nenhum afluente perene, o solo se torna mais arenoso e um cordão de dunas acompanha sua margem esquerda entre Barra e Petrolina.

Em Sant’Ana do Sobradinho, o São Francisco apresenta uma primeira ruptura no seu perfil, devida à presença de corredeiras que, depois de Juazeiro,

tornam-se mais frequentes. O leito do rio é desde então mais definido estreitando-se ou alargando-se, antes ou depois de cada estrangulamento. O São Francisco penetra então na região das quedas e cachoeiras que se estendem até a grande cachoeira de Paulo Afonso, a 250 km do litoral.

Também no vale do Níger, antes de se atingir o cotovelo termina a planície de inundação. O rio atravessa então um alinhamento de quartzitos onde sua largura é de apenas 100 metros (Tosave) e passa a ter um leito bem limitado, de fundo rochoso.

Correndo agora em direção NW-SE, o Níger penetra no Sudão, voltando a receber numerosos afluentes. Seu curso, no entanto, continua interrompido por rápidos e corredeiras e somente em Djeba, a 750 km da foz e 86 m de altitude, é que seu leito se regulariza.

Desta última corredeira até a foz o Níger é francamente navegável, como o São Francisco abaixo de Marechal Floriano atravessando ambos, neste trecho, uma zona de relêvo pouco acimantado.

A grande diferença entre o São Francisco e o Níger em seu baixo curso está no tipo da embocadura. O Níger apresenta um delta típico: os sedimentos por ele depositados recobrem uma extensa área e são drenados por numerosos canais, ao passo que a embocadura do São Francisco é mais simples, havendo apenas um canal secundário, separando do continente a ilha do Arambipe constituída pelos aluviões trazidos pelo rio.

Da comparação entre os dois grandes rios, o São Francisco, e o Níger, ressalta, desde logo, uma série de semelhanças no tocante ao clima, à vegetação, como no que diz respeito aos traços principais do relêvo e da hidrografia. Sendo estes os traços essenciais da paisagem do ponto de vista físico, por certo influem na caracterização das regiões e sub-regiões em que subdividem estas duas grandes bacias.

Assim, o *Alto Níger* e o *Alto São Francisco* ou *São Francisco Superior*, compreendem o alto curso destes rios sendo seu limite perfeitamente nítido: as corredeiras de Bamako no Níger e Pirapora no São Francisco. Em ambos os casos, a bacia superior, de topografia pouco acidentada, recebe precipitação abundante, concentrada especialmente nos meses de verão e a vegetação de savana ou cerrado, com matas galerias ao longo dos cursos dá-gua reflete bem a adaptação a este clima.

No *Médio São Francisco* como no *Médio Níger* as características principais também apresentam traços comuns. A aridez aumenta para jusante em ambas as bacias e a vegetação, progressivamente, se modifica, acentuando-se seu caráter xerófito. A bacia média superior do São Francisco que, poderíamos delimitar em Barra, corresponderá à planície do Alto médio Níger que se estende até o lago Debo. O declive extremamente suave e a presença de aluviões argilosos

recentes, periodicamente inundados seriam os traços mais característicos desta sub-região.

O São Francisco médio inferior, de Barra até a região das quedas, caracteriza-se pela sua maior aridez e a ausência de afluentes perenes. O mesmo se dá com o Níger médio inferior desde o lago Debo até Gaya, na fronteira com a Nigéria. Possuem ambos um vale seco e refletindo a maior aridez, aparecem nas margens de ambos os rios sedimentos arenosos e dunas, mais frequentes no Níger que atravessa uma região realmente árida.

A região das quedas do São Francisco, corresponderia, no curso do Níger o trecho de rápidos e corredeiras, particularmente frequentes entre Ansongo e Say.

Em ambos os casos é nesta região que se dá a transição climática que assinala a aproximação do litoral, o Níger penetra no Sudão e o São Francisco começa a receber as chuvas de inverno do litoral.

O São Francisco inferior e o Níger inferior, limitados respectivamente pela cachoeira de Paulo Afonso e as corredeiras de Djeba caracterizam-se antes de tudo pelo fato de não darem acesso a seu curso médio, sendo todos os dois navegáveis até o oceano.

Esta longa análise de geografia comparada se completa com rápidas observações sobre a ocupação humana e o aproveitamento econômico dos dois vales.

Possuem ambos uma população pouco numerosa, rarefeita em amplas áreas, com adensamentos incipientes em alguns pontos. Apenas na bacia superior do São Francisco começa a se desenvolver uma economia industrial e urbana. No vale africano como no brasileiro predomina uma economia de subsistência, baseada numa pecuária extensiva e numa agricultura incipiente e retrógrada. No baixo curso do Níger, como no do São Francisco existe uma agricultura comercial de certa importância.

Em numerosos pontos os planos de desenvolvimento regional devem ser semelhantes. É necessário atingir a bacia com meios modernos de transporte, é indispensável introduzir novas técnicas de exploração de terra e de organização social. Em ambas as bacias os problemas fundamentais são de ocupação territorial em bases de civilização moderna.

Da experiência de desenvolvimento do Níger podemos aprender muitas lições. A que de momento nos parece mais interessante é o plano de utilização das áreas de secas e inundações da região do seu delta interior.

Esse plano foi traçado em 1920 pelo Engenheiro Belime, com o propósito de construir vastos campos de irrigação controlada e, em seguida, colonizá-los em estilo moderno, dando educação e assistência aos novos ocupantes.

A primeira parte desse plano, já realizada, constituiu num programa de irrigação à jusante das corredeiras de Sotuba. Trata-se da construção de uma barragem de derivações, de onde parte um canal lateral de irrigação, capaz de irrigar 7.000 hectares. A região já foi atingida pela rede ferroviária que parte de Dakar o que permite o escoamento de sua produção. A utilização das terras irrigadas se vem processando de acordo com um programa racional de localização de colonos aos quais é prestada uma assistência direta e permanente.

O plano de maiores proporções é o de aproveitamento das áreas periodicamente inundadas do delta interior do Níger, na região de Macina. Nessa área as enchentes periódicas transbordam sobre uma enorme superfície de formação deltaica, um emaranhado de braços e canais. A concepção hidráulica do projeto é constituída por uma barragem de armazenamento em *Sansanding*, e de um indicamento ao longo da margem esquerda do braço principal do Níger. Dessa barragem e desse dique partirão os canais de irrigação seguindo o traçado de *Macina* e o de *Sahel*, que abastecerão as redes secundárias de canais de irrigação. O projeto prevê a possibilidade de utilização de 850.000 hectares de terras irrigadas. As maiores dificuldades encontradas resultam da pequena densidade de população local, que obriga a esquemas custosos de atração e instalação de colonos.

Se bem que em ritmo lento, prosseguem as obras da região de *Macina*, em parte financiadas por recursos do Plano Marshall.

Do estudo dos problemas do Níger recolhemos vários ensinamentos aplicáveis ao São Francisco. Um deles, de grande importância, é que as obras de irrigação tendem a se concentrar em grandes áreas, singulares por suas características topográficas e hidrográficas. Outro é que os projetos de tal natureza exigem densidades elevadas de população para seu completo êxito. Em certas regiões verifica-se um círculo vicioso. Não há população porque são necessárias obras de controle fluvial e irrigação; — não se constroem essas obras porque não há população.

Este é um tema de enorme atualidade na bacia do São Francisco.

Fronteiras da Administração Pública

II — O Significado dos Princípios em Administração Pública

LEONARD D. WHITE

(Trad. de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes)

NENHUM administrador consciencioso deverá deixar de insistir em que em suas decisões oficiais obedecem a princípios. Ao contrário do político, cujas convicções podem ser dosadas conforme as variações das correntes de opinião, o administrador precisa manter um padrão de coerência. A administração, a exemplo da lei, tem sido descrita como um princípio, estendendo-se de premissas a conclusões. Ela é coerente e não arbitrária; e o administrador, como se diz, tem os olhos nos interesses permanentes do Estado. O funcionário público consciente sabe que não lhe é bastante seguir os princípios morais de elevada conduta, em seus atos funcionais ou em sua vida privada. Ele tem a convicção de que é guiado por uma concepção geral, pela tradição e pelo conhecimento dos métodos apropriados às operações administrativas.

De certo, nenhum estudioso da administração desprezará os princípios relativos ao objeto da mesma. A palavra mágica enche as páginas da moderna literatura do ramo, e com o seu poder oculto de não significar, por um lado, senão o resultado de uma mera observação, de um acaso ou uma esperança, e por outro, a generalização baseada numa considerável margem de evidência, faz que ela empreste sabor picante a muitas páginas insípidas.

Uma autoridade muito conhecida, o Doutor W. F. Willoughby, começa seu admirável "Principles of Public Administration" com esta judiciosa observação:

"A posição aqui assumida é a de que, em administração, existem certos princípios de aplicação geral análogos aos que caracterizam toda ciência, os quais não de ser observados para que a finalidade da administração, a eficiência, seja alcançada; e a de que esses princípios devem ser estabelecidos e seu significado definido somente pela rígida aplicação do método científico de investigação".

Isso seguramente leva a abrir pausa para tornar mais fácil o conceito de princípio, vocábulo que é muitas vezes invocado para disfarçar ou obscurecer a incapacidade de penetrar nos aspectos

fundamentais da verdade administrativa que o Dr. Willoughby proclama no trecho transcrito.

Evidentemente esse autor cogita de alguma coisa mais do que leis, no sentido de normas jurídicas como supõem algumas pessoas e dão a entender alguns administradores que dizem que são governados por princípios. O que a lei dispõe é, necessariamente, sua regra de conduta, porém a administração é mais do que lei — pois não é senão a aplicação discricionária do conteúdo da lei aos casos submetidos à apreciação do administrador. Então surge a possibilidade e talvez mesmo a necessidade de formular e aplicar princípios, num sentido diferente e mais sutil. Ademais a lei é, na melhor das hipóteses, uma trama cujos interstícios devem ser preenchidos pela ação administrativa desta ou daquela espécie: — uma decisão em conselho, uma regulamentação da administração pública, um mandado, uma ordem de aplicação individual, uma decisão administrativa. Aqui princípio não significa prescrição legal, sadia moralidade pessoal, ou coerência. Insistimos, porém, que a administração deve operar em torno de princípios, e nos livros em que a matéria é tratada sistematicamente encontramos repetidas referências a esses princípios. Que significado, se é que existe algum, possui esse termo em administração?

A resposta a uma tal pergunta pode possivelmente ser encontrada no uso do termo pelas autoridades contemporâneas. Se verificarmos que há uma maneira uniforme, inteligente e harmoniosa de empregar o vocábulo "princípio", então nossa pergunta encontrará, sem maiores delongas, a sua solução. Deixemos, pois, que falem os doutores.

O atilado secretário da *International City Managers Association* — ousamos dizer com a crença secreta de poupar seus confrades a futuros sermões a propósito de "princípio", graças à quantidade de luz com que contribuiu para o esclarecimento de alguns casos — equacionou pela primeira vez para discussão pública, na recente convenção da Associação, os princípios da Administração Pública. Honras são devidas à Associação e

ao Dr. Riddley por essa iniciativa, que devíamos antes esperar da Academia de Ciência Política, do Conselho de Pesquisa de Ciências Sociais, ou da Seção K da A.A.A.S.

Mas na mesa redonda sobre "Princípios de Administração Pública", o Dr. Luther Gulick, seu presidente, lançou uma proposição preliminar ao seu grupo:

"Durante os anos passados houve uma enorme discussão a propósito de princípios no campo da administração pública. Todo jornalista, todo professor, todo político, todo secretário de agremiação cívica teve ocasião de, quando coagido a defender um programa, safar-se com a alusão a "princípios fundamentais", exatamente do mesmo modo por que, nesse tempo, o político se deixava levar na onda".

Os membros da mesa-redonda foram então convidados a formular, em réplica, tão concisamente quanto possível, um princípio de administração pública. O que vai a seguir transcrito fala melhor por si mesmo.

EMORY E. OLSON (diretor da Escola de Cidadania e Administração Pública da Universidade de Califórnia do Sul) — Penso que o sistema que confere autoridade a um ato administrativo só é seguro quando a lei, os princípios econômicos e as teorias políticas conseguem harmonizar-se.

WILLIAM E. MOSHER (diretor da Escola de Cidadania e Negócios Públicos, da Universidade de Syracuse) — Parece-me que é importante definir a administração... Com respeito à administração da cidade o primeiro princípio consiste em determinar o objeto ou coisa a que se visa. Vem a seguir o planejamento, a departamentalização e o problema da coordenação através de conferências, comissões e processos semelhantes. Finalmente há a tarefa de registrar as etapas vencidas, para informar continuamente ao administrador se os objetivos ou planos estão sendo cumpridos.

WALTHER MATSCHK (diretor do Instituto de Pesquisa Civil, de Kansas City) — Não é um elemento e fundamental princípio de administração que deve haver um único chefe administrativo?

J. CATRON JONES (secretário da Liga Municipal de Kentucky) — Creio que o princípio de coordenação é o mais fundamental, pois, de fato, é ele o ponto de partida.

S. GALE LOWRIE (professor de ciência política, da Universidade de Cincinnati) — Não devemos perder de vista a importância de manter o público informado a respeito da administração, com vista a sustentar o interesse dos cidadãos pelo governo. Se os problemas administrativos não forem conduzidos de modo tal que o público possa acompanhá-los inteligentemente e conhecer o que o administrador está empenhado em fazer e quais os obstáculos que se lhe deparam, receio que a administração, por melhor que seja, cedo ou tarde parecerá divorciada do sentimento público na comunidade.

Essas observações, extraídas um tanto grosseiramente de seu contexto, não devem ser tomadas como algo mais do que uma tentativa feita por homens experientes em administração pública, no sentido de estabelecer um princípio. Suas discrepâncias revelam que os opinadores não chegaram a um denominador comum quanto ao significado de "princípio"; e que seria de certo proveito explorar esse terreno.

Semelhante confusão verbal não se limita ao nosso lado do Atlântico. Referências a princípios de administração pública acham-se disseminadas na literatura inglesa contemporânea. O mais destacado periódico do ramo, *Public Administration*,

ofereceu a seus leitores, poucos anos atrás, uma "Note on Administrative Principles" a qual, segundo as palavras de seu autor, constituía um esforço visando a discernir o que venha a ser princípio administrativo. O autor, eventualmente, foi levado a admitir que "não podemos... dizer de modo completamente claro o que os princípios administrativos são (ou)... o que eles não são", e aceitou uma definição de método como o melhor tipo da definição que se deseja alcançar. Concluiu, entretanto, que os princípios, sejam eles quais forem, que governam o giro dos negócios, se aplicam a todos estes, administrativos ou de outra espécie, não reconhecem quaisquer fronteiras, possuem uma identidade definida e a mais ampla aplicação, pois que negócio é negócio, seja ele realizado na Cidade, na Casa Branca, em Johannesburg ou em Pretoria. Aqui encontramos ao menos uma profissão de fé.

Num de seus mais recentes livros o Professor Carl J. Friedrich salientou que "é quase uma tarefa sem esperança despojar certas palavras essenciais ao nosso trabalho do revestimento que hábeis oradores amontoaram sobre elas". A palavra "princípio" está precisando de uma escovadela.

A pesquisa da adequada significação do termo deve começar pela observação de que, ao contrário do que sucede com as ciências sociais, as ciências físicas não o empregam correntemente. Os químicos não se referem a princípios de química, nem os físicos a princípios de física. Nos primórdios da história das ciências naturais, o termo "princípio" servia para designar um elemento original. Assim Tales considerava a água como o princípio da matéria. A ciência moderna, porém, quase que abandonou o uso do termo; as ciências ainda o empregam freqüentemente nessa acepção.

Visando definir o conteúdo de uma palavra que nos livros de administração pública às vezes parece não significar coisa alguma, podemos começar fixando suas acepções típicas. Isso nos permitirá conhecer as origens da palavra bem como três, acepções distintas. O termo é empregado para indicar 1) uma origem, fonte ou ponto de partida da ação; 2) uma verdade fundamental, lei, ou força motivadora; 3) um rudimento ou elemento. Em administração pública, os autores empregam, claramente, a segunda dessas acepções; e a confusão que denotam é, em parte, justificada pelos dois sentidos em que pode ser tomada a acepção geral. Por outro lado, o "New English Dictionary" apresenta a respeito de princípio a seguinte definição: "uma verdade fundamental ou proposição; uma verdade principal, compreendendo várias outras subordinadas; uma afirmação ou dogma constituindo o (ou um) alicerce de um sistema de idéias; um conceito fundamental servindo de base ao encadeamento do raciocínio." Aqui predomina a idéia de verdade, generalidade, primazia, extensão. Mas o aludido dicionário apresenta, ainda, um outro significado concebido nos seguintes termos: "Uma lei geral ou regra adotada ou profes-

sada como norma de ação; uma base estabelecida para conduta ou para prática; um motivo fundamental ou causa para ação". Aqui a idéia predominante não é a de verdade ou primazia, mas a de ação, a de padrão adotado como norma de conduta. Obviamente, êsses dois significados não são sinônimos e é admissível que possam divergir até ao ponto da contradição.

No momento os estudantes americanos de administração pública têm sido excelentes paladinos da ação, mais do que pesquisadores de verdades ou proposições fundamentais. A necessidade de reformar o sistema de administração pública americana é de tal modo urgente que a maioria das pessoas empenhadas no assunto pensam que o essencial é tratarem de escorar a estrutura abalada aqui ou acolá, enquanto ansiosamente esperam que outras vigas se desprendam ou a cornija desabe, ao invés de se preocuparem no exame das fundações sobre as quais poderia ser levantada uma estrutura mais forte.

Os princípios converteram-se, por consequência, em normas de ação; e tão urgentes têm sido as situações por remediar que essas normas são muitas vezes aprovadas sem que se apure seu valor essencial e as consequências que elas podem acarretar. A título de ilustração, basta citar que o governo municipal do tipo comissão, um plano que tinha mérito do ponto de vista do controle do sistema pelo público, mas que criava uma organização administrativa indefensável, foi proclamado em todo o país, nos dias que antecederam a Guerra Mundial, como uma solução para o problema da administração das cidades. Ainda também como ilustração, vale mencionar que o programa a favor de um orçamento discriminativo e de dotações estanques foi, durante anos, defendido pelos líderes da campanha do orçamento, indo ao ponto de destruir a responsabilidade da ação dos funcionários administrativos e produzir a confusão entre dotações gerais e particulares.

Princípio no sentido de norma de ação pode significar muito ou pouco. Cada pessoa possui sua norma de ação, mais ou menos explícita, cada funcionário toma suas decisões tendo em vista algum objeto e este é, no momento, sua norma de ação. Pode ser que seja inspirado por um palpite, por um equívoco, por alguma peculiaridade do comportamento pessoal, pela associação ou aversão a outros indivíduos ou grupos. Qualquer observador concordará que essas coisas constituem verdadeiras normas de ação, ainda que não sejam princípios na acepção de verdade fundamental ou proposição, ou mesmo no sentido de regra de conduta.

Não será possível, para orientação dos pensadores, autores e militantes da administração pública, a fusão dos dois sentidos da palavra "princípios"? Não seria útil e de desejar que se restringisse o uso do termo para designar uma hipótese ou proposição verificada pela observação ou experiência, tão adequadamente que fôsse possível adotá-la como norma de conduta ou meio de enten-

dimento? Sem pretender chegar, como condição *sine qua non*, a uma verificação experimental ou de laboratório, não seria desejável assentar-se que um princípio implica: 1) uma hipótese original, 2) uma adequada verificação, e 3), em consequência, o estabelecimento de uma proposição geral e, enfim, conforme à verdade pelo menos no sentido pragmático? Assim entendido, um princípio poderia constituir uma segura norma de conduta para os estudiosos e orientadores da administração pública.

Concebendo-se o princípio em termos de hipótese e verificação, seu emprêgo será grandemente limitado, mas tornar-se-á altamente definido. Uma intuição será chamada uma intuição e como tal reconhecida: — alguma coisa pessoal, o produto de uma única experiência mas que poderá talvez conduzir à verdade e ao conhecimento.

Uma hipótese deverá ser aceita como a formal declaração de uma relação possível, jamais como a demonstração disso. Uma opinião ou assertiva, ainda que expressa em termos positivos mada como uma opinião, cujo peso variará com a e persuasivamente fundamentada, deverá ser to-categoria do seu autor, e ser empregada para aquilo que ela realmente serve, ao invés de utilizada como um princípio. Um dogma ou doutrina deve ser encarado com um conjunto de opiniões, que seus proponentes consideram verdadeiras e como tal os professores transmitem a seus discípulos, nunca, porém, como verdade comprovada.

Dentro dessa ordem de idéias, também, um único evento ou uma única observação do mesmo não é suficiente para que se proclame um princípio. Ao atributo da generalidade deve ser dado o devido valor. Da proposição de que o sistema do mérito fracassou na cidade A é fácil deduzir, sem a evidência da prova, que o aludido sistema não poderá ser imposto a nenhuma grande municipalidade americana. Como hipótese — afirmação a ser demonstrada — a assertiva é admissível; como princípio, ela precisará passar por severa verificação.

Êsse entendimento do significado de princípio, é em larga medida, o defendido pelo Dr. Herman Finer na mesa-redonda a que aludimos em página anterior. O Dr. Finer emitiu a opinião de que "um princípio é exatamente a afirmação de uma relação causal: ocorrendo *a*, seguir-se-á *b*." Mais tarde, no curso do debate, manifestou-se de acordo com o comentário feito pelo Dr. Arnold B. Hall: "O cientista afirma que *a* segue *b*; não diz se é bom ou não para *a* seguir *b*." Ele salientou, ainda, que nenhum desses princípios pode ser completo e acabado". Qualquer tentativa no sentido de formular um princípio de administração pública rigorosa e matematicamente exato está desde logo condenada ao fracasso". Concor-damos com essas observações, mas relutamos em ir ao ponto de sugerir com o Dr. Finer o emprêgo sinônimo dos termos "princípio" e "lei", no sentido científico, por isso que para a maioria das pessoas lei ainda designa certeza e precisão de relação cau-

sal, coisa que princípio necessariamente não designa.

Quando então pode uma hipótese em administração pública ser verificada tão adequadamente que justifique recomendá-la como um princípio? De certo a observação esclarecida das pessoas experientes ou dos estudiosos de administração que, durante substancial lapso de tempo e num campo vasto, lidaram com um apropriado número de casos, pode constituir meio de verificação idônea, desde que apurada através da discussão e da crítica judiciosa. Se, por exemplo, em casos sucessivos, aqui, acolá e em qualquer parte, se repetir frequentemente o fracasso do executivo municipal em dirigir mais do que um determinado número de funcionários, podemos concluir que uma hipótese original relativamente ao efetivo alcance da supervisão de um chefe sobre seus subordinados atingiu, por meio da demonstração, o *status* de um princípio. A vista disso não se proclama a existência de uma lei, apenas se anuncia uma norma de conduta de tal modo verificada que se faz merecedora de séria atenção. Quanto mais ampla a observação e mais uniformes os resultados obtidos, maior o grau de confiança a ser atribuído ao princípio.

A esta altura pode ser levantada a objeção de que é impossível estabelecer qual o grau de verificação obtido através da observação suficiente para autorizar que se dê a uma proposição a categoria de princípio. Não é possível estabelecer um grau matemático de verificação para separar o princípio do não-princípio. Tudo quando desejamos acentuar aqui é que muitas esperanças, assertivas e opiniões têm sido chamadas de princípios, e que na elaboração dos mesmos poucas hipóteses têm sido objeto de verificação judiciosa.

As observações do homem prático não são o único caminho para verificação da hipótese. Em muitos casos a investigação e a experimentação podem conduzir a êsse efeito; um caso extremamente ilustrativo é a experiência controlada quanto ao incentivo da votação relatado pelo Dr. F. Gosnell, sob o título "Getting Out the Vote". Outro exemplo é encontrado na verificação de certas hipóteses a respeito do prestígio do emprego público. Falando a grosso modo, transferir para a descoberta de hipóteses significativas o realce que hoje se empresta aos estudos de administração meramente descritivos, e então proceder à verificação de tais hipóteses, importaria em descobrir rapidamente novos meios de investigação. Para maior clareza repetimos que, segundo nosso ponto de vista, princípio deve ser entendido como uma hipótese tão adequadamente comprovada pela observação ou pela experimentação, que pode ser inteligentemente adotada como norma de ação ou meio de entendimento. As hipóteses podem ser concebidas por qualquer pessoa dotada de imagi-

nação fértil, mas seu mérito varia com o senso de realidade de quem as concebe. A comprovação de hipóteses é tarefa complicada e, às vezes, difícil, envolvendo o penoso trabalho de coleta, classificação e análise de dados, e o estabelecimento dos princípios gerais que daí possam resultar. O processo em seu conjunto pertence mais ao domínio do laboratório e do "bureau" de pesquisa, do que ao agitado mundo dos fatos; por outro lado, porém, a agudeza de vistas na formulação das hipóteses e a compreensão dos dados revelantes desempenham papel mais importante que o da mera observação. Daí o aparecimento, nas pesquisas sociais modernas, da figura do "participante-observador".

A história do governo revela uma série constante de grandes figuras que, baseadas na experiência, formularam hipóteses e chegaram a convicções pessoais quanto a princípios. Richelieu, Burke, Hamilton, John Stuart Mill, Charles Francis Adams, Lord Haldane, Graham Wallas, Henri Fayol — contam-se entre os grandes nomes que no seu tempo desenvolveram programas de administração pública. O que eles possuíam, entretanto, era, essencialmente, um dom divino, uma intuição que nem todo mundo possui e muitas pessoas não compreendem. Aquela demonstração de validade e generalidade capaz de levar a convicção a outrem estava ausente. Isso não obstante, a importância da opulenta contribuição dos estadistas deve ser reconhecida, ainda que em face da complexa administração dos tempos modernos ela já não seja suficiente.

O grande progresso que o século vinte está em vias de realizar reside na institucionalização, na despersonalização, da atenuação das hipóteses no estabelecimento de princípios. A declaração pessoal da convicção acerca de princípios, oriunda da experiência pessoal e da reflexão essencialmente introspectiva, está cedendo lugar à demonstração de princípios baseada em grande quantidade de fatos tratados em condições aptas a neutralizar a influência da personalidade de quem com eles lida.

Isso não se aplica, entretanto, à formulação de hipóteses. Esta é essencialmente pessoal, ainda que aparentemente derive da concordância ou conjunto, bem como do recolhimento do estudo. Que se não daria por certo conhecimento da emaranhada teia de circunstâncias das quais surgiu a concepção de Graham Wallas ou Lord Haldane a respeito da administração?

Entretanto, a verificação, a comprovação, pode ser institucionalizada em proveito do princípio; e o está sendo em larga escala no mundo inteiro.

Falando através do "Machinery of Government Committee of Reconstruction Ministry", na Grã-Bretanha, em 1918, Lord Haldane, em bri-

lhante sugestão, delineou um ministério nacional de pesquisa, ao qual competiria, essencialmente, o desempenho da função que é objeto de exame. O Ministério poderia ser, em princípio, um órgão de coordenação e orientação, mas deveria ocupar uma posição que lhe permitisse realizar pesquisas administrativas de caráter fundamental, e aferir as hipóteses concernentes ao sistema de administração britânico. Infelizmente este novo órgão de governo morreu no nascedouro, vítima da preocupação de economia.

A necessidade de uma tal instituição, que continuou a fazer-se sentir grandemente, foi em parte satisfeita pela admirável iniciativa da "Society of Civil Servants", a qual, em 1920, fundou o "Institute of Public Administration" e, mais tarde, lançou o "Journal of Public Administration". Através do Instituto, os conhecimentos hauridos na experiência administrativa das mais altas esferas do serviço público encontraram expressão durante mais de uma década, e, nas discussões de suas conferência de verão, votaram-se ao estudo dos problemas e princípios da administração pública os mais entusiastas e esclarecidos pensamentos.

Ainda aqui, entretanto, a necessidade essencial da verificação e da comprovação foi urgentemente sentida, reconhecendo-se, por outro lado, que a convicção pessoal não era digna de confiança. Recentemente, o Instituto começou a institucionalizar suas pesquisas em torno dos princípios, criando um fundo de pesquisas e pondo em prática um programa formal no sentido da comprovação de hipóteses.

Em Genebra o "The International Scientific Management Institute", organizado com o objetivo precípuo de difundir a doutrina da administração científica na indústria, estava a ponto de lançar um programa de pesquisas sobre administração pública quando foi (em 1934) vencido pelo corte das contribuições americanas que lhe eram destinadas. Os inquéritos realizados por seu diretor, Major L. Urwick, no domínio da teoria pura da organização, constituem brilhante amostra do trabalho por ser realizado de futuro.

A tarefa de formular princípios de administração pública é também o objetivo do "Hungarian Institute of Public Administration", de Budapeste, que obedece à presidência de eminente funcionário público, Dr. Zoltan Magvary. Em Berlim o "Deutsches Institut Für Wirtschaftliche Arbeit in Der Öffentlichen Verwaltung" procurou um meio concreto de aplicar os princípios de organização às operações de rotina diária das repartições públicas. Nos domínios da administração nacional o "Institute International des Sciences Administratives", cujo estabelecimento central está situado em Bruxelas, deu início a um trabalho preliminar de investigação e debate, visando a uma fase ulte-

rior de pesquisa sobre princípios. Nos Estados Unidos o mais importante esforço, nesta matéria, é o da "Taylor Society", representante do movimento da organização científica. Substantial tem sido também o trabalho realizado pela "American Management Association" e por outros grupos de organizadores.

Paralelamente a esses dois grupos concorrem dois outros tipos de organizações militantes: de um lado os "bureaus" de pesquisa municipais e governamentais, criação americana que se está, no momento, difundindo largamente, tanto no Japão como na Irlanda; de outro lado, as agências de serviços de informação, tais como a "International Union of Cities" e as suas longínquas uniões e ligas de cidades, a "Clearing House" de Administração Pública e a Livraria de Referência Legislativa Interstadual.

Sem exceção, essas e outras instituições similares são criações do século vinte. Em conjunto, representam elas um vasto movimento mundial visando fortalecer o esforço de coordenação na difícil tarefa de estabelecer hipóteses de trabalho no governo e na administração. Movimento idêntico pode ser observado nas universidades americanas, onde institutos de ciências sociais ou conselhos têm sido criados, desde 1920, com o objeto de planejar inquéritos coordenados a respeito dos vários aspectos de comportamento humano, incluindo os problemas de administração pública.

Encarado do ponto de vista mundial, tudo isso significa uma profunda modificação da técnica de identificar e usar os princípios em administração. A primeira análise sobre o serviço público nos tempos modernos passa por ser o livro "Teustcher Fürsten Stat" escrito por Ludwig Von Sekendorff, em 1665. Nenhuma análise sistemática do aparelhamento britânico de administração havia sido feita até então, e, somente nos últimos quinze anos, foram empreendidos esforços no sentido de estudos nos quais o sistema americano é apresentado como um todo. Novas fontes, numa escala sem exemplo na literatura, situaram os estudiosos e os militantes da administração pública numa posição propícia ao desenvolvimento da sua arte e da sua ciência.

Tôdas essas perspectivas se abriram num mundo que parecia a princípio não apenas indiferente, mas hostil. Por entre o choque das forças armadas, o tumulto da revolução e a competição econômica das nações, onde os princípios de administração pública encontrarão refúgio? E' certo que a livre pesquisa da verdade sofre sérias restrições em muitos quadrantes do globo; também é certo que todo Estado requer, imperativamente, uma administração pública organizada e, ainda que de origem revolucionária ou de propósitos radicais, necessita de uma administração tão forte e inteligente quanto possível.

É significativo lembrar que foi Lenine quem favoreceu a introdução da organização científica — criação de um engenheiro americano — nas empresas estatais da Rússia; que o símbolo de sucesso largamente invocado na Itália fascista é a rápida circulação dos trens; e que, a despeito da nazificação do serviço público germânico, o ditador nacional-socialista está montando uma burocracia nacional mais forte do que qualquer outra das que a Alemanha possuiu até agora. Também não é desprovida de significação a crença de que o êxito do New Deal, na América, repousa em larga medida na escolha de uma administração competente.

Um princípio, concebido como uma hipótese comprovada e aplicada à luz de seu apropriado con-

junto de referências, é uma proveitosa norma de conduta tanto na administração da Rússia como na da Grã-Bretanha, na do Iraque como na dos Estados Unidos. E' certo que nem sempre os administradores podem aguardar a formulação de princípios para então decidir quanto ao modo de agir; é certo, também, que mesmo quando a experiência ou a experimentação firme o princípio, a administração poderá fechar os olhos à verdade; mas no final de contas não é fácil evitar o reconhecimento prático dos princípios. Novos órgãos e novas técnicas para a descoberta e a disseminação de princípios na administração pública poderão assinalar o século vinte como sendo o primeiro em que essa concepção do governo saiu da penumbra e penetrou na consciência da sociedade.

Conferência Latino-Americana de Bibliotecários

Conferência Sobre o Desenvolvimento dos Serviços de Bibliotecas Públicas na América Latina

MARIA LAURA OLIVA DE OLIVEIRA E SILVA

PROMOVIDA pela U.N.E.S.C.O. e a O.E.A. (Organização dos Estados Americanos, antiga União Pan-Americana) e com a colaboração das autoridades brasileiras, realizou-se em São Paulo, na Biblioteca Pública Municipal, de 3 a 12 de outubro p.p., a Conferência sobre o desenvolvimento dos serviços de bibliotecas públicas na América Latina.

Seu principal objetivo foi o desenvolvimento, em todos os seus aspectos, das bibliotecas públicas na América Latina, quer para crianças, jovens ou adultos.

Delegações de vários países americanos e organizações internacionais fizeram-se representar, tais como: Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru, Reino Unido, Estados Unidos da América do Norte, Uruguai, Comissão do Caribe, Confederação Internacional dos Sindicatos Livres, Conselho Econômico para a América Latina (O.N.U.), Instituto Interamericano de Agro-
nomia U.N.E.S.C.O. e O.E.A.

Os principais representantes das organizações promotoras da Conferência foram os senhores E.N. Petersen, chefe da Divisão de Bibliotecas da U.N.E.S.C.O., com sua auxiliar, senhorita Simonne Basset, Arthur E. Gropp, Diretor da Biblioteca Comemorativa Colon, da O.E.A., com sua auxiliar, senhorita Marietta Daniels, e o professor Jean Thomas, Diretor da Divisão de Atividades Culturais da U.N.E.S.C.O.

Foi presidente de honra da Conferência Sua Excelência o Governador de São Paulo, senhor Lucas Garcez, e presidente o senhor Sergio Millet, diretor da Biblioteca Pública Municipal de

São Paulo, eleito por aclamação na primeira Assembléia Plenária.

Feita a votação, foram eleitos, para a vice-presidência, a senhorita Maria Tereza Chaves, do México, e, para relator, o senhor Carlos Victor Penna, da Argentina.

Para melhor organização, a Conferência foi dividida em quatro Comissões:

Comissão I — “Desenvolvimento dos serviços de bibliotecas públicas no plano regional ou nacional”.

Comissão II — “Necessidade da ação interamericana para o desenvolvimento das bibliotecas públicas”.

Comissão III — “Serviços de bibliotecas públicas para crianças”.

Comissão IV — “Educação profissional para os trabalhos nas bibliotecas públicas”.

As Comissões foram constituídas pelos delegados presentes, sendo os seus trabalhos dirigidos por um presidente, um vice-presidente e um relator.

O representante do D.A.S.P., que compareceu à Conferência participou dos trabalhos da Comissão I.

Em todas as demais Comissões participaram os representantes brasileiros, contribuindo com grande parcela de trabalho para a consecução dos objetivos da conferência.

Reinou grande cordialidade entre os membros do conclave e a boa orientação dos trabalhos permitiu que, no curto período de dez dias, pudessem as Comissões analisar, com detalhes, os temas que lhes competiam, e sugerir as recomendações que foram a seguir aprovadas em plenário.

A fim de divulgar os principais resultados da Conferência, relataremos, a seguir, sucintamente, os trabalhos das Comissões, inclusive as respectivas recomendações.

COMISSÃO I

DESENVOLVIMENTO DOS SERVIÇOS DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS NO PLANO REGIONAL OU NACIONAL

Definição de biblioteca pública. Objetivo. Finanças. Legislação. Organização. Técnicas de extensão. O papel dos serviços das bibliotecas públicas na educação de adultos e fundamental. Campanhas de publicidade. Trabalho em relação com as comunidades. Preparação de guias nacionais de bibliotecas. Modelos. Aquisição de material bibliográfico, etc.

Presidente — German Garcia (Argentina).

Vice-presidente — Luiz Málaga (Peru).

Relator — Miguel Angel Piñeiro (Uruguai).

Esta Comissão foi dividida em três grupos de trabalho, e, em reunião geral ficaram aprovadas as seguintes deliberações:

I — “A Biblioteca Pública, produto da moderna democracia e seu melhor agente para a educação integral dos povos, é a instituição que preserva e organiza os conhecimentos humanos para pô-los, sem distinção de profissões, crenças, classes ou raças, ao serviço do grupo social”.

II — *Constituem seus objetivos:*

a) oferecer ao público informações, livros, materiais diversos, e facilitar tôdas as pesquisas que o auxiliem nos seus estudos;

b) estimular a liberdade de expressão e ter uma atitude crítica construtiva para a solução dos seus problemas sociais;

c) educar os homens para que participem de maneira ativa na vida social, promovendo um melhor entendimento entre indivíduos, grupos e nações;

d) estender a ação dos centros de ensino, oferecendo novas possibilidades de educação.

III — *As suas condições de trabalho:*

Para cumprir seus objetivos, a Biblioteca Pública deve gozar de absoluta liberdade na sua tarefa específica de difundir a cultura e de uma ampla autonomia de funcionamento e, para exercer sua ação, tem necessidade:

a) do estudo da comunidade em todos os aspectos relacionados com a atividade bibliotecária, para orientar seu trabalho na direção precisa e aproveitar tôdas as suas possibilidades;

b) de recursos econômicos que permitam cumprir um plano orgânico de trabalho;

c) de bibliotecários profissionais capazes de organizá-las tecnicamente, e de aproveitar todos os elementos disponíveis em benefício da coletividade;

d) de material cuidadosamente selecionado e organizado de acordo com o meio ambiente em que cada biblioteca cumpre sua missão;

e) de métodos de difusão que levam ao povo o conhecimento e a compreensão de sua atividade.

IV — *Função social do bibliotecário:*

“O bibliotecário é o agente da sociedade encarregado da preservação, organização, distribuição e estímulo do conhecimento; sua ação é eminentemente docente, não só quanto a preservar a educação fundamental ou de base, como também estendendo-a e ampliando-a”.

O bibliotecário será um filtro entre os livros e os leitores; será um agente social para a divulgação de conhecimentos e um orientador do uso de instrumentos de cultura.

É sua responsabilidade criar o interesse e o hábito pela leitura, estimulando o desenvolvimento das atividades intelectuais dos indivíduos, em benefício do grupo social.

A consideração que o bibliotecário merece da sociedade só será lograda se possuir sólidos conhecimentos administrativos e técnicos, e uma base cultural não inferior a das outras profissões universitárias.

A situação econômica do bibliotecário deve estar em consonância com a importância da sua preparação, responsabilidade, e função profissional, devendo as autoridades tomar providências para que o seu trabalho seja bem remunerado.

Tendo em vista as conclusões acima, a Comissão I sugeriu o seguinte:

I — *Legislação e finanças:*

Tendo em vista melhor organização e coordenação técnica das bibliotecas públicas e para que seus serviços alcancem toda a comunidade, sugere-se a promulgação de uma lei nacional sobre biblioteconomia que abranja os seguintes pontos:

1) que as bibliotecas públicas, em geral, sejam mantidas e subvencionadas pelo governo central, estadual ou municipal, que estabeleçam, para este fim, um imposto direto, indireto ou uma quantia fixa nos seus orçamentos, segundo as características do país ou região;

2) que o produto deste imposto seja destinado a cada biblioteca, segundo suas possibilidades e necessidades;

3) que estes recursos não sejam invertidos na construção de edifícios, pois que para esse fim devem ser feitos previsões nos orçamentos ou planos de obras públicas;

4) que as bibliotecas tenham a faculdade de receber donativos, de dispor do produto da venda de suas publicações e de administrá-los, de acordo com as suas necessidades;

5) que a fim de servir a toda a comunidade se criem bibliotecas circulantes;

6) que se conceda franquia postal às bibliotecas públicas;

7) que em cada país se crie e sustente, pelo menos uma escola de bibliotecários, devendo as condições de admissão às mesmas e os títulos que concedam ser similares a de outras entidades de ensino universitário;

8) que os cargos vagos nas bibliotecas públicas sejam ocupados por bibliotecários titulados, mediante concurso de provas.

II — Propaganda:

A melhor publicidade é uma boa e bem organizada coleção de livros e um eficiente serviço de bibliotecário que devem estar em estreito contato com os membros da sua comunidade.

Uma propaganda bem organizada terá como fins principais:

1) aumentar o número de leitores para melhorar os serviços, e

2) tornar conhecida a importância da sua função no grupo social ao qual pertença.

São meios eficientes para chegar a estes resultados:

1) a imprensa, o rádio, a televisão, o cinema e cartazes ilustrados;

2) a organização de conferências, cursos, exposições, semana do livro etc;

3) a formação da Sociedade dos Amigos da Biblioteca Pública, a participação em férias industriais, agrícolas, etc., e a cooperação com as associações científicas, culturais e sociais.

A Conferência sobre o desenvolvimento dos serviços de bibliotecas públicas na América Latina aconselha às bibliotecas populares a extensão dos seus serviços às classes trabalhadoras, mediante o estabelecimento de bibliotecas sucursais ou ambulantes, a formação de equipes bibliográficas em fábricas e sindicatos, a adaptação de uma seção do seu material de leitura a fim de atender a clientela e prestar atenção às necessidades culturais e de informação sobre legislação operária além de promover a exibição de filmes educativos, etc.

Para orientar esta tarefa, as bibliotecas podem consultar a resolução do Terceiro Seminário Regional de Assuntos Sociais, realizado em Porto Alegre (Estado do Rio Grande do Sul — Brasil) que disse:

“A educação do trabalhador é um processo de formação integral, que se ocupa, em particular, dos problemas econômico-sociais, a fim de capacitar o trabalhador, de preferência mediante suas organizações sindicais, e com a colaboração de outras instituições, para a defesa e conquista dos seus direitos e para o cumprimento dos seus deveres como trabalhador e como membro da comunidade nacional e internacional”.

III — Normas de trabalho:

A Conferência recomenda à O.E.A. e à U.N.E.S.C.O. a publicação de um “Manual de Serviço” que possa ser utilizado como guia para a coordenação dos seus trabalhos,

COMISSÃO II

NECESSIDADE DA AÇÃO INTERAMERICANA PARA O DESENVOLVIMENTO DAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS

Meios para coordenar as atividades bibliotecárias. Esforço das Associações de Bibliotecários. Estabelecimento de tipos. Adaptação, tradução ou preparação de elementos (“tools”) de biblioteconomia de que têm necessidade (em espanhol ou português). Centro bibliográfico. Incremento da produção de publicações (especialmente de livros infantis) de publicações de leitura fácil, para adultos recém-alfabetizados, de livros básicos de referência, de índices gerais, de análise de livros, etc.

Presidente — Luiz Floren (República Dominicana).

Vice-presidente — Esther Dosil de Ramirez (Uruguai).

Relator — Julio Fausto Fernandez (Salvador). Substituído a partir da 5.^a reunião pelo senhor Gonzalo Dardon Cordova (Guatemala).

O intercâmbio entre as bibliotecas públicas através das suas Associações de Bibliotecários foi o assunto mais debatido pela Comissão II, uma vez que todos os demais temas desta Comissão giravam em torno da cooperação para o desenvolvimento das bibliotecas públicas.

Foram motivo de estudo os meios pelos quais se poderia fazer um Código Latino-Americano de Catalogação e a tradução da Classificação Decimal de Dewey.

Despertou grande interesse o estabelecimento de Centros Bibliográficos nacionais e regionais, a fim de serem compilados vários tipos de bibliografias, incluindo bibliografias retrospectivas e de caráter nacional.

O problema da catalogação centralizada e cooperativa, que hoje em dia é solucionado com economia pela biblioteca moderna, foi vivamente debatido. Muito contribuiu para isto o trabalho de um dos delegados do Brasil, Lydia de Queiroz Sambaquy, “*Catalogação cooperativa e catalogação centralizada*”, apresentado à Comissão com muito sucesso. Os delegados do Brasil deram a conhecer aos colegas latino-americanos o que já temos feito neste sentido, sendo que o S.I.C. (Serviço de Intercâmbio de Catalogação, da Biblioteca do D.A.S.P., em colaboração com a Fundação Getúlio Vargas e o Departamento de Imprensa Nacional) já possui 71 bibliotecas cooperantes, 90 bibliotecas assinantes, e fichas correspondentes a 24.847 obras, num total de 4.969.400 de fichas impressas.

A parte referente à criação de uma Biblioteca Piloto foi entusiasticamente debatida, surgindo o Brasil (Estado do Paraná) e Guatemala, como os dois países-sede prováveis, não ficando nada definitivamente combinado, pois que a U.N.E.S.C.O. deverá ainda considerar as opiniões de outros países.

Os delegados do Brasil mostraram a grande vantagem para a América da Biblioteca Piloto

ter a sua sede no Estado do Paraná (Curitiba) pois que está sendo atualmente planejada nessa unidade federada uma Biblioteca Pública modelo, idealizada segundo os mais recentes moldes da biblioteconomia moderna.

A Biblioteca Pública do Paraná está sendo planejada para ser construída e inaugurada em dezembro de 1953, quando o Estado completará o seu 1.º centenário de emancipação política.

De acordo com os planos que lhe foram traçados, a Biblioteca será departamentalizada por assunto, isto é, seu edifício central será constituído por pequenas bibliotecas especializadas por assunto. Esta especialização de uma grande biblioteca (400.000 volumes) facilitará muito a consulta dos leitores que poderão ter livre acesso à maior parte de todas as coleções e ainda poderão gozar de maior assistência em seus estudos e pesquisas.

Na Biblioteca Pública do Paraná, de início, funcionarão as seguintes seções:

- a) ciências sociais
- b) ciências puras e aplicadas
- c) literatura
- d) periódicos
- e) belas artes (incluindo música)
- f) documentação paranaense
- g) obras raras
- h) biblioteca infantil e juvenil.

Poderá dispor ainda a Biblioteca de um pequeno teatro, e de um belo salão de exposições.

Todos os serviços de extensão próprios de uma biblioteca pública moderna serão desenvolvidos pela Biblioteca Pública do Paraná, que pretende levar a todos os pontos do Estado e a todas as classes sociais o privilégio de seus serviços e o hábito da leitura.

Além dos assuntos acima relatados, vieram à baila ainda a formação das Associações de Bibliotecários, o intercâmbio de publicações mediante franquia postal, a edição de um boletim semelhante ao *Bulletin for libraries*, da U.N.E.S.C.O., o estímulo aos autores de obras de leitura fácil para adultos recém-alfabetizados, etc.

Concluindo seus trabalhos, a Comissão II fez as seguintes recomendações:

I — Meios de coordenação das atividades bibliotecárias:

- 1) que os governos encarreguem desta função o órgão que tenha a seu cargo os serviços gerais de bibliotecas públicas (direção ou departamento de bibliotecas, institutos do livro, etc.);
- 2) que nos países onde não existam ainda tal órgão, os governos devem encarregar, provisoriamente, a sua Biblioteca Nacional de tal função de coordenação, sem deixar de aspirar à criação de órgãos específicos ou esse objetivo;
- 3) que as Associações de Bibliotecários de cada país inclua em seus estatutos, como encargo

específico, um artigo pelo qual se obriguem a promover, apoiar, e auxiliar tecnicamente as autoridades encarregadas desta coordenação;

4) que se convidem órgãos culturais, tais como associações de professores, *Rotary Clube*, etc., para que colaborem, e que, economicamente, com o esforço particular de cada um, os trabalhos sejam encaminhados no sentido de tal coordenação;

5) que os centros coordenadores incumbidos do estabelecimento de normas para o funcionamento de bibliotecas públicas, ditem disposições, nesse sentido até onde seja possível e facilitem a cooperação das bibliotecas do país entre si e deste país com outros.

Estas normas devem afetar:

- a) O pessoal, do qual se deve exigir certos requisitos mínimos de preparação, e uma cultura geral ampla;
- b) Os processos técnicos e de organização, os quais devem ser de uso universal, ainda que adaptados às necessidades de cada país;
- c) Os serviços, que devem ser tão liberais quanto possíveis, destinados à comunidade em todas as suas escalas: crianças, adultos, escolares, profissionais, etc.

II — Preparação e publicação de elementos básicos de biblioteconomia:

1) que o órgão encarregado de coordenar o funcionamento das bibliotecas públicas em cada país tenha, além de outras atribuições, a de realizar a tarefa de centro editorial de publicações e traduções especializadas em biblioteconomia, isto é, de compêndios, tabelas de classificação, regras de catalogação etc., tal como se faz atualmente no Instituto do Livro, do Brasil;

2) que se formule um voto de estímulo ao Comité Latino-Americano de Catalogação, e expresse a sua esperança de que este Comité termine, quanto antes, o Código Latino-Americano de Catalogação, em cuja redação trabalha;

3) que se recomende à O.E.A. e ao Centro Regional da U.N.E.S.C.O. em Havana que solicitem à Casa Editora correspondente a tradução para o espanhol da obra de Dewey e de outros livros essenciais, sugerindo, ao mesmo tempo, que os tradutores sejam assistidos por bibliotecários técnicos latino-americanos a fim de adaptar a tradução às necessidades das bibliotecas latino-americanas;

4) que a Associação latino-americana de escolas e professores de biblioteconomia, em colaboração com a U.N.E.S.C.O. e a O.E.A. estude as necessidades específicas no campo da literatura biblioteconômica, tomando por base o documento de autoria de Carlos Victor Penna: "*Elementos de bases y libros de consulta en español y português*"

III — Centros bibliográficos:

1) que todos os países da América Latina criem Centros Bibliográficos Nacionais ou Regionais, conforme sua necessidade.

Estes Centros devem desempenhar as seguintes funções:

- a) preparar bibliografias nacionais e regionais anualmente;
- b) recompilar uma bibliografia retrospectiva e nacional;
- c) fomentar e preparar bibliografias especiais;
- d) preparar um catálogo coletivo dos recursos bibliográficos do país;
- e) compilar guias das fontes de informação;
- f) cooperar internacionalmente no campo da bibliografia;
- g) recompilar uma bibliografia das bibliografias e fazer publicações que atualizem a *Bibliography of Latin American Bibliographies*;
- h) realizar a catalogação analítica das publicações periódicas e editar índices correspondentes.

2) Recomendar à O.E.A. e à U.N.E.S.C.O. a publicação de um "Manual de Serviço", que sirva de guia para a formação e coordenação do trabalho indicado.

3) Que ao pôr em prática a criação do Centro Bibliográfico Piloto, que a U.N.E.S.C.O. tem em estudo, considere que os delegados do Brasil e Guatemala tenham manifestado que seus países veriam com agrado serem eleitos para a realização do projeto.

IV — Catalogação cooperativa e centralizada:

1) que as Bibliotecas Públicas criem, no âmbito regional, sistemas de catalogação centralizada, os quais devem incluir a catalogação de todas as coleções que possuem;

2) que os Centros Bibliográficos Regionais e nacionais ponham em prática sistemas de catalogação cooperativa;

3) que as Bibliotecas Públicas de todas as cidades colaborem, na medida do possível, com os Centros Bibliográficos Regionais e Nacionais.

V — Centro para intercâmbio de publicações:

1) que a O.E.A. oficialize o trabalho de intercâmbio de publicações entre as Bibliotecas do continente e que a U.N.E.S.C.O. estenda os serviços do seu Centro de Intercâmbio de Publicações à América Latina, editando em castelhano o seu *Bulletin a l'intention des bibliothèques*;

2) que os países que não retificaram os acordos internacionais sobre o intercâmbio de publicações, o façam o mais breve possível;

3) que os bibliotecários em geral e as Associações de Bibliotecários em particular, impulsionem por todos os meios de que dispõem o intercâmbio interamericano de publicações;

4) que as associações de bibliotecários insistam com os seus governos para que todas as Bibliotecas Públicas, sem exceção, gozem de franquia postal para o intercâmbio de publicações.

VI — Estimulo à produção e difusão de material adequado para as primeiras etapas de alfabetização:

1) que as experiências e o material produzido pelo Centro Regional de Educação Fundamental para a América Latina, que funciona em Patzcuaro (México) e destinado à educação dos recém-alfabetizados, sejam difundidos em todos os centros para a educação de adultos da América Latina, por meio das Bibliotecas Públicas;

2) que os governos, Bibliotecas Públicas e centros de alfabetização em toda a América Latina, enviem ao Centro que funciona em Patzcuaro, toda a literatura destinada aos recém-alfabetizados, publicada em seus países, respectivamente, a fim de fundar um Centro de Informação sobre a educação fundamental em toda a América;

3) que as Bibliotecas Públicas incluam nos seus programas de aquisição a compra de obras de leitura apropriadas às necessidades dos recém-alfabetizados;

4) que as Bibliotecas Públicas colaborem e complementem as campanhas nacionais de alfabetização mediante o estímulo da publicação de material adequado de leitura, facilitando, além disso, local e pessoal para os trabalhos de alfabetização. Neste sentido, seria de desejar que em cada Biblioteca Pública funcionasse um *Centro Alfabetizador*;

5) que os governos latino-americanos estimulem os autores de obras de leitura especialmente dedicadas aos recém-alfabetizados, mediante sistema de concursos.

Recomendar à U.N.E.S.C.O. e à O.E.A. que façam outro tanto no campo internacional.

VII — Associações de bibliotecários:

1) que se recomende aos bibliotecários dos países onde ainda não existem Associações Nacionais de Bibliotecários que sejam criadas, o mais breve possível, tais instituições.

COMISSÃO III

SERVIÇOS DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS

Finalidade. Como se deve organizar os serviços. Técnica. Trabalho em relação às escolas. Educação profissional (em cooperação com a Comissão IV). Tipos de serviço.

Presidente — Lenyra Fraccarolli (Brasil).

Vice-presidente — José Henriquez Almanzar (República Dominicana).

Relator — Flora Medero (Uruguai).

Sob a presidência de Lenyra Fraccarolli, a pioneira da biblioteca para criança no Brasil, es-

tudou a Comissão III todos os problemas das bibliotecas públicas infantis.

Em primeiro lugar, tratou-se da especialização do bibliotecário para a Biblioteca Infantil, concluindo-se que a sua preparação básica deveria ser idêntica a dos professores.

O bibliotecário da Biblioteca Infantil e o professor foram analisados com a mesma simpatia, tanto que se lembrou a elaboração de programas de Cursos de Verão para professores e bibliotecários do interior.

A fim de que os professores quando diplomados possam exercer a função de bibliotecário em bibliotecas para crianças, foi sugerido que, nos programas das Escolas Normais, fôsem incluídas matérias especializadas de caráter técnico (princípios de pedagogia e psicologia infantil; literatura infantil, sua seleção; administração desse tipo de biblioteca; atividades recreativas e educacionais, incluindo narrações e simplificação de processos técnicos).

A Comissão III não poderia deixar de se interessar pelo problema da alfabetização, daí surgir que, nas campanhas de alfabetização, as bibliotecas deveriam ser consideradas tão importantes como as escolas, estabelecendo-se as "Associações de Amigos da Biblioteca", e a "Semana do Livro Infantil".

Foi considerado como muito importante para o desenvolvimento das bibliotecas infantis latino-americanas, a tradução do livro "*How to tell stories to children*", de S.C. Brayant.

Motivo de estudo foram também os problemas das bibliotecas infantis, sua cooperação com professores e instituições públicas e particulares relacionadas com os problemas da infância, o estabelecimento de Bibliotecas Circulantes, a edição de revistas infantis apropriadas e a publicação de obras sobre: organização de bibliotecas infantis, narrações de contos, e uma obra sobre literatura infantil para orientação e seleção de livros.

De seus trabalhos a Comissão III apresentou as seguintes recomendações:

I — Que se recomende aos governos:

- 1) que promovam o desenvolvimento das bibliotecas destinadas às crianças e adolescentes;
- 2) que na legislação educacional de cada país sejam previstas as bibliotecas infantis e juvenis, concedendo-se os fundos necessários e que os mesmos sejam utilizados unicamente para este serviço;
- 3) que dentro das campanhas de alfabetização, as bibliotecas sejam consideradas no mesmo plano de importância que as escolas;
- 4) que cooperem com as bibliotecas nas publicações de revistas infantis para serem distribuídas gratuitamente ou a preços reduzidos;
- 5) que formem *Comités Regionais* ou *Nacionais* com o fim de centralizar os serviços de bibliotecas escolares, infantis e juvenis, quando

dependentes do mesmo órgão, e que se estabeleçam entre os mesmos uma cooperação interbibliotecária.

II — Que se recomende aos bibliotecários de bibliotecas infantis e juvenis:

- 1) que cooperem com os professores e instituições públicas e particulares nos problemas relacionados com a infância e a adolescência.
- 2) que para o progresso e a difusão das bibliotecas infantis e juvenis, sejam empregados todos os meios convenientes, tais como concursos, exposições, campanhas periódicas em prol das bibliotecas infantis e juvenis etc.;
- 3) que sejam organizadas bibliotecas circulantes;
- 4) que tratem de incrementar e melhorar a produção de livros e revistas destinadas às crianças e adolescentes, mediante a colaboração de escritores, bibliotecários, professores, editores, ilustradores, livrarias etc.

III — Que se recomende à Assembléia de Bibliotecários das Américas:

- 1) que representantes de bibliotecas escolares, infantis e juvenis integram o *Comité Latino-Americano de Catalogação e Classificação*;
- 2) que os *Comités Nacionais* que formam parte deste Órgão estudem a simplificação dos processos de catalogação a fim de redigir um Código para Bibliotecas infantis e juvenis;
- 3) que se organize um *Comité Interamericano de Bibliotecas Infantis e Juvenis* como parte integrante da Assembléia dos Bibliotecários das Américas, e que este *Comité* se interesse pelos seguintes pontos:
 - a) incrementar a compilação e publicação de uma bibliografia infantil e juvenil em cada país com a colaboração da U.N.E.S.C.O., O.E.A. ou de qualquer outro órgão;
 - b) formar uma coleção modelo com os melhores livros infantis publicados na América, enviando-a a todas as Escolas Normais e Escolas de Biblioteconomia da América Latina;
 - c) preparar uma bibliografia bibliotecológica de caráter infantil e juvenil e assegurar sua maior difusão entre bibliotecários latino-americanos;
 - d) promover a publicação de livros em espanhol e em português sobre os seguintes temas:
 - e) um manual sobre a organização de bibliotecas infantis e juvenis;
 - f) um livro sobre a arte de narrar contos;
 - g) uma obra sobre literatura infantil útil para a seleção de livros.

IV — Que se recomende à União Pan-Americana:

- 1) que se publique a lista dos livros expostos no Seminário de Educação Primária, realizado em Montevideu em 1950;

2) que se publiquem e distribuam informações sobre os trabalhos realizados nas Bibliotecas Infantis de São Paulo.

COMISSÃO IV

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL PARA O TRABALHO NAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS

Modificações necessárias a serem introduzidas nos programas. Ajuda às escolas de biblioteconomia existentes. Criação de escolas novas. Escolas regionais, tipos e qualificações. Educação profissional dentro das bibliotecas nas horas de trabalho. Bolsas de estudo, intercâmbio, etc.

Presidente — Bernadette Sinay Neves (Brasil).

Vice-presidente — Carmen D. Herrera (Panamá).

Relator — Elvira Lerena Martinez (Uruguai).

A Comissão IV foi, na sua maioria, constituída por professores de biblioteconomia, que de bateram, com grande interesse, a preparação do bibliotecário para as bibliotecas públicas.

Foram estudadas as condições de ingresso nas escolas de biblioteconomia, o valor do título de bibliotecário, sua hierarquia e o modo pelo qual essas escolas deverão formar parte de uma Universidade ou de outro Instituto de ensino superior ou, ainda, de uma Biblioteca que se encontre em condições de ministrar ensino competente e completo na matéria.

Todas as escolas de biblioteconomia deverão ser do mesmo tipo, concedendo apenas o título de bibliotecário. Deverão existir essas escolas em todos os países latino-americanos, sendo que os países que ainda não as possuem, deverão fundá-las, tomando por modelo as escolas já existentes.

Foi solicitada a realização de um Seminário para professores de biblioteconomia, a fim de debater os métodos de ensino.

Estudou-se, também, o problema das bolsas, chegando-se à conclusão de que as mesmas só deverão ser concedidas a bibliotecários profissionais.

Entre outros temas foram, ainda, debatidos os seguintes: a criação de Centros para a preparação técnica de bibliotecários; a responsabilidade das escolas de biblioteconomia: os recursos econômicos para o funcionamento dessas escolas etc.

Concluindo seus trabalhos, a Comissão IV sugeriu as seguintes recomendações:

I — Criação de escolas de bibliotecários:

1) que os países que não possuem Escolas de Biblioteconomia as criem, o mais breve possível, sempre que estiverem em condições de dar às mesmas uma organização científico-pedagógica adequada e disponham de recursos suficientes para seu desenvolvimento.

II — Centros para a preparação técnica de bibliotecários.

Que com a ajuda da U.N.E.S.C.O. e a O.E.A. se estabeleçam Centros para a preparação técnica do bibliotecário, um na América Central e outro na América do Sul.

Para sede desses Centros dar-se-á preferência aos países que não possuam Escolas de Biblioteconomia ou que as possuindo, estejam dispostos a criar ainda outra para os fins aqui indicados.

O objetivo primordial destes Centros será ministrar o ensino profissional a funcionários das bibliotecas dos países que não possuem escolas, podendo, no entanto, oferecer cursos de nível superior aos bibliotecários já titulados.

III — Seminário de professores para o estudo da metodologia do ensino de biblioteconomia:

Que a U.N.E.S.C.O. e a O.E.A. propiciem a realização, em um país latino-americano, de um Seminário de professores para o estudo da metodologia do ensino de biblioteconomia.

IV — Voto de apoio à Associação Latino-Americana de Escolas de Professores de Biblioteconomia:

Que se dê um voto de apoio à Associação Latino-Americana de Escolas e Professores de Biblioteconomia, e que se encareça a necessidade de secundar sua ação como meio de estimular e orientar o ensino profissional. Que as escolas e professores cooperem, moral e economicamente, solicitando-se o apoio de órgãos internacionais para esse fim.

MEMBROS DA CONFERÊNCIA

Presidente honorário:

Dr. Lucas Garcez

Governador do Estado de São Paulo.

Oradores convidados:

Dr. Ernesto Leme

Magnífico Reitor da Universidade de São Paulo.

Dr. Armando de Arruda Pereira

Prefeito Municipal de São Paulo.

Dr. Paulo Carneiro

Presidente do Conselho Executivo da U.N.E.S.C.O.

Bibliotecário anfitrião:

Dr. Sergio Milliet

Diretor da Biblioteca Pública Municipal de São Paulo.

Comité Local de recepção:

Adelpha de Figueiredo

Chefe de Catalogação da Biblioteca Pública Municipal de São Paulo.

Francisco José de Azevedo

Chefe da Biblioteca Circulante.

Maria Luiza Monteiro da Silva

Bibliotecária-chefe da Biblioteca Central da Universidade de São Paulo.

Lenyra Fraccarrolli

Chefe da Divisão de Bibliotecas Infanto-Juvenis da Prefeitura de São Paulo.

Nair Miranda Pirajá
Chefe da Biblioteca Ambulante do SESI.
Bibliotecaria da Conferência:
Idaty Brandão

ARGENTINA

Borgonovo, Anselmo
Consul Geral da Argentina em São Paulo.
Dias Penna, Abel Joaquim
Bibliotecário da Associação Sarmiento.
Garcia, German
Diretor da Asociación Bernadino Rivadavia.
Garcia Bosco, Argimiro
Chefe do Departamento de Bibliotecas Populares —
Dirección General de Bibliotecas de la Provincia
de Buenos Aires.
Penna, Carlos Victor
Diretor da Escuela de Bibliotecários de Buenos Aires.
Poggio Calvi, Ralymundo Ramon
Presidente da Asociación Sarmiento.
Quiroga, Facundo Napoléon
Presidente da Agupación de Bibliotecas Populares de
La Plata.
Thomas, Juan Oscar de
Delegado da Agupación de Bibliotecas Populares de
La Plata.

OBSERVADORES

Valente, Lidia Falina
Asociación Forestal Argentina.

BOLÍVIA

Luna Quifarro, Pacifico
Diretor de Bibliografia Boliviana.

OBSERVADORES

Frias Baldivia, Elena
Secretaria Municipal "Mariscal Santa Cruz".

BRASIL

Costa, José Cesio Regueira
Diretor da Diretoria de Documentação e Cultura do
Recife.
Dias, Antonio Caetano
Diretor dos Cursos da Biblioteca Nacional do Rio de
Janeiro.
Machado, Helio Gomes
Chefe da Seção das Bibliotecas e do Serviço de Assis-
tência Técnica Regional do Instituto Nacional do
Livro — Rio de Janeiro.
Neves, Bernadette Sinay
Diretora da Escola de Biblioteconomia da Bahia.
Sambaquy, Lydia de Queiroz
Chefe do Serviço de Intercâmbio de Catalogação da
Biblioteca do D.A.S.P. e da Fundação Getúlio
Vargas — Rio de Janeiro.

OBSERVADORES

Albuquerque, Heloisa Arruda de
Biblioteca da Fundação Getúlio Vargas — Rio de
Janeiro.
Almeida, Maria Luiza
Biblioteca do Centro de Estudo da Sociedade Brasi-
leira de Estatística — São Paulo.

Aquino, Irene Telles de
Serviço de Intercâmbio de Catalogação da Biblioteca
do D.A.S.P. e da Fundação Getúlio Vargas —
Rio de Janeiro.

Assumpção Araujo, Maria Leonora
Biblioteca do Exército — Rio de Janeiro.

Azevedo e Mello, Helena
Instituto de Seleção e Orientação Profissional da Fun-
dação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro.

Batista, Maria Elisa
Biblioteca do Departamento Nacional de Obras Con-
tra as Secas — Rio de Janeiro.

Bifone, Aida de Magalhães
Biblioteca do Serviço de Informação Agrícola — Rio
de Janeiro.

Brandão, Lygia
Biblioteca Infantil de Belo Horizonte — Minas Gerais.

Brandão, Maria Helena
Biblioteca do SESI — São Paulo.

Brodbeck, Suelly
Biblioteca do Instituto Tecnológico do Estado do Rio
Grande do Sul, Chefe — Porto Alegre — Rio
Grande do Sul.

Camargo, Olinda Hempal
Biblioteca do Instituto Adolfo Lutz, Chefe — São
Paulo.

Camelier, Mary Socci
Conselho Nacional de Geografia — Rio de Janeiro.

Capistrano, Francisco Martins
Departamento de Educação Complementar da Prefei-
tura do Distrito Federal, Diretor — Rio de Ja-
neiro.

Carvalho, Maria Bentes de
Biblioteca Nacional — Rio de Janeiro.

Centeno, Ilda
Biblioteca Nacional — Rio de Janeiro.

Cerdeira, Ernani de Paula
Discoteca Pública Municipal do Recife — Pernam-
buco.

Coaracy, Ada Maria
Biblioteca da Câmara dos Deputados — Rio de Ja-
neiro.

Correia Pires, Marlene
Biblioteca Demonstrativa Castro Alves do Instituto
Nacional do Livro — Rio de Janeiro.

Costa e Souza, Maria Alexandrina
Biblioteca do Serviço de Documentação do Ministério
do Trabalho, Indústria e Comércio, Chefe — Rio
de Janeiro.

Dabagne, Nelly
Biblioteca do Serviço Social do Estado de São Paulo
— São Paulo.

Doria, Irene de Menezes
Serviço de Documentação do Ministério do Trabalho,
Indústria e Comércio, Diretor — Rio de Janeiro.

Ferraz, Wanda
Biblioteca Municipal — Rio de Janeiro.

Fonseca, Luiza
Serviço de Documentação e Biblioteca da Secretaria
de Saúde Pública e Assistência Social, Chefe —
São Paulo.

Fonseca, Maria José Lessa
Biblioteca do I.B.E.C.C. — Seção de São Paulo
— São Paulo.

- Franco, Guiomar de Carvalho
Biblioteca do Departamento de Produção Animal,
Chefe — São Paulo.
- Guimarães Alves, Dalena
Biblioteca Pública do Paraná — Curitiba — Paraná.
- Horta, Maria Helena
Biblioteca da Escola Normal — São Paulo.
- Imbassahy da Silva, Osvaldo
Biblioteca Pública da Bahia, Diretor — Cidade do
Salvador — Bahia.
- Klausz, Alice Edith
Biblioteca do SESI e DAER de Porto Alegre, Chefe
— Rio Grande do Sul.
- Kolody, Rosa
Biblioteca Pública do Paraná — Curitiba — Paraná.
- Kubinsky, Luiz
Biblioteca Pontifícia Universidade Católica de São
Paulo, Chefe — São Paulo.
- Lahmeyer Monteiro, Maria Tereza
Biblioteca da Câmara dos Deputados — Rio de Ja-
neiro.
- Latorre, Marietta
Biblioteca da Fundação Getúlio Vargas — Rio de
Janeiro.
- Lima, Catarina Aires
Biblioteca do Conselho Nacional de Geografia — Rio
de Janeiro.
- Lima, Etelvina
Curso de Biblioteconomia do Instituto Nacional do
Livro em Belo Horizonte, Diretora — Minas
Gerais.
- Magalhães, Maria José Calmon de Brito
Biblioteca do Ministério da Educação e Saúde — Rio
de Janeiro.
- Maia, Jorge de Andrade
Biblioteca da Faculdade de Medicina da Universidade
de São Paulo, Chefe — São Paulo.
- Mello, Milton Ferreira de
Biblioteca da Diretoria de Documentação e Cultura
da Prefeitura do Recife, Chefe — Pernambuco.
- Minelli, Maria Carolina da Motta
Biblioteca da Consultoria Geral da República — Rio
de Janeiro.
- Moura, Maria da Penha
Biblioteca do Conselho Nacional de Geografia —
Rio de Janeiro.
- Nasser, Alice
Serviço de Intercâmbio de Catalogação da Biblioteca
do D.A.S.P. e da Fundação Getúlio Vargas —
Rio de Janeiro.
- Oliveira, Maria da Conceição
Biblioteca da Escola Superior da Universidade Rural
do Estado de Minas Gerais — Belo Horizonte —
Minas Gerais.
- Oliveira e Silva, Maria Laura Oliva de
Biblioteca do Departamento Administrativo do Ser-
viço Público, Chefe — Rio de Janeiro.
- Perido, Luzia
Biblioteca da Faculdade de Odontologia e Farmácia
da Universidade de Minas Gerais — Belo Hori-
zonte — Minas Gerais.
- Penna, Odette de Oliveira
Biblioteca Central da Universidade do Brasil — Rio
de Janeiro.
- Pereira, Elsy Guimarães Ferreira
Biblioteca Central da Universidade do Brasil — Rio
de Janeiro.
- Ponzio, Nair
Biblioteca do Instituto Agrônomo de Belo Horizonte
— Minas Gerais.
- Prado, Heloisa de Almeida
Biblioteca do Instituto Mackenzie, Chefe — São
Paulo.
- Froença, Afranio
Biblioteca da Faculdade de Filosofia da Universidade
de Minas Gerais — Belo Horizonte — Minas
Gerais.
- Ramos, Ruth
Biblioteca do Serviço Nacional de Tuberculose — Rio
de Janeiro.
- Rego Barros, Herminia
Biblioteca do Conselho Nacional de Geografia — Rio
de Janeiro.
- Rocha Junior, Rodolpho
Biblioteca Pública Municipal de São Paulo — São
Paulo.
- Selomão, Rosa Sellitto
Biblioteca Central da Universidade de São Paulo —
São Paulo.
- Soriano, Monssatche, Cadem
Serviço de Intercâmbio de Catalogação da Biblioteca
do D.A.S.P. e da Fundação Getúlio Vargas —
Rio de Janeiro.
- Souza, Alcide
Biblioteca do S.D. do Ministério da Viação, Chefe —
Rio de Janeiro.
- Souza, Amanda Fiorentini
Biblioteca do Departamento da Produção Animal de
Belo Horizonte — Minas Gerais.
- Tavares, Maria de Lourdes
Biblioteca Pública do Paraná — Curitiba — Paraná.
- Tommy, Rebeka
Biblioteca da Fundação Getúlio Vargas — Rio de
Janeiro.
- Torres, Pina
Biblioteca da Escola Paulista de Medicina — São
Paulo.
- Valle, Maria Regina do
Biblioteca da Faculdade Nacional de Filosofia da Uni-
versidade do Brasil, Chefe — Rio de Janeiro.
- Vasconcellos, Decio Pereira de
Biblioteca da Escola de Arquitetura da Universidade
de Minas Gerais — Belo Horizonte — Minas
Gerais.
- Ruth Villela
Biblioteca do Instituto de Educação, Chefe — Rio
de Janeiro.
- Zink, Ernest Manoel
Biblioteca do Instituto Agrônomo de Campinas —
São Paulo.

CHILE

- Arce, Luiza
Chefe de Catalogação e Classificação da Biblioteca
Central da Universidade do Chile.
- Cruz Ocampo, Luiz
Oficial da Instrução Pública da França — "Palmas
Acadêmicas", Ex-Diretor da Biblioteca do Minis-
tério das Relações Exteriores do Chile.

Petit de Vargas, Enriqueta
Chefe da Biblioteca "Sanatorio El Peral".
Sanz, Maria Tereza
Chefe da Biblioteca do Instituto Chileno — Britânico,
de Santiago do Chile.

COLÔMBIA

Villegas, Gonzalo
Cônsul Geral da Colômbia em São Paulo.

EQUADOR

De Viver, Maria Luiza
Presidente do Comité de Biblioteca da Legião Feminina.

ESTADOS UNIDOS

Gosnell, Charles Francis
Assistente comissionado de educação. Bibliotecário estadual da Biblioteca do Estado de Nova York.
Hall, Viva Dreco.
Bibliotecária do Instituto Chileno-Norteamericano de Cultura.
Wilkison, Andy George
Diretor dos Serviços de Biblioteca da Biblioteca Lincoln. Serviço Cultural e Informativo dos Estados Unidos, na Embaixada Americana em Buenos Aires.
Woodward, Rupert C.
Bibliotecário do Instituto Brasil-Estados Unidos, no Rio de Janeiro.

GUATEMALA

Dardon Cordova, Gonzalo
Diretor Geral das Bibliotecas Nacionais e da Biblioteca Nacional.

HONDURAS

Ortega, André
Cônsul de Honduras em São Paulo.

MÉXICO

Chaves, Maria Tereza
Subdiretora da Biblioteca do México.

NICARÁGUA

Sanson Balladares, Justino
Ministro Plenipotenciário no Brasil.

PANAMÁ

Herrera, Carmen D. de
Diretora da Biblioteca da Universidade de Panamá.
Patiño, Galileo
Diretor da Biblioteca Nacional.

PERU

De Lozada y Puga, Cristobal
Diretor da Biblioteca Nacional do Peru.
Vedivia, Bertha
Chefe da Biblioteca Municipal de Lima.

REINO UNIDO

Cole, Margeret Anne
Bibliotecária da Biblioteca Central do Conselho Britânico.

SALVADOR

Fernandez, Julio Fausto
Cônsul Geral de Salvador em São Paulo.

URUGUAI

Gutierrez Bidegain, Haydée
Chefe da Biblioteca Municipal Infantil "Maria Stagnero de Munaro".
Lerena Martinez, Elvira
Diretoria da Escola de Biblioteconomia de Montevideu.
Medero, Flora
Bibliotecária do Ministério de Instrução Pública e Previsão Social.
Piñeiro, Miguel Angel
Diretor da Biblioteca Central e Publicações do Conselho Nacional de Ensino Secundário.
Ramirez, Esther Dosil
Bibliotecária da Faculdade de Humanidades e Ciência.
Ronco Vieytes, Esther
Biblioteca do "Instituto José Batle y Ordenez".
Trillo Pays, Dionisio
Diretor da Biblioteca Nacional.

OBSERVADORES

Botta, Lucy
Biblioteca da Faculdade de Medicina de Montevideu.
D'Elia, Eirain
Chefe da Biblioteca da Faculdade de Arquitetura de Montevideu.

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Caribbean Commission

Easton, David K.
Bibliotecario — Secretariado Central.

Inter-American Institute of Agricultural Sciences
Samper, Armando

Chefe do Serviço de Intercâmbio Científico.

International Federation of Free Trade Unions

Romualdi, Serafino
Secretário-assistente.

United-Nations-Economic Commission for Latin America

Malaga, Luiz F.
Bibliotecário. Comissão Econômica para a América Latina.

PESSOAL

U.N.E.S.C.O.
Prof. Jean Thomas
Diretor do Departamento de Atividades Culturais.
E.N. Petersen
Chefe da Seção de Bibliotecas Públicas.
S. Basset
Auxiliar administrativo da Divisão de Bibliotecas.

Guilhermina Giannetto

Bibliotecária do Centro de Cooperação para a América Latina.

TRADUTOR

Enrique Yñigo y Sarmiento (México).

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES
(O.A.S.)

Arthur E. Gropp

Bibliotecário da "Columbus Memorial Library".

Marietta Daniels

Subdiretora da Biblioteca Commemorativa de Colon.

Maria Rapps

Diretora da Biblioteca Central Regional de Educação Fundamental para a América Latina.

PUBLICIDADE

Hideo Onaga — Redator das Fôlhas — São Paulo.

ESCRITÓRIO DA CONFERÊNCIA

Maria Antonietta Ferraz, Chefe.

Maya Kemnitz.

Maria Helena Chietti.

Regina Carneiro.

Herculano R. Squarza.

Pêrseu Rohrmens.

INTÉRPRETES

Barbara Baer (México).

Selym Esban (Estados Unidos).

Italia Morayta (México).

Maior Assistência ao Servidor Público pelo I. P. A. S. E.

Reportagem de VITORINO DE OLIVEIRA

Elaborado um plano de grande envergadura de assistência ao menor — Criação de novos serviços — As realizações no campo da Tisiologia — Trabalhos no setor da Alimentação — O "Fundo de Assistência" e os meios de situá-lo na realidade atual.

AO plano de auxílio médico elaborado pelo Departamento de Assistência do I.P.A.S.E., um dos de maior envergadura que já têm sido tentados no país, vem passando por constantes transformações a fim de melhor se adaptar às necessidades dos funcionários civis da União. Se por curiosidade nos dispusermos a estabelecer um paralelo entre os benefícios a que se restringiam os servidores do Estado anteriormente e os que lhes concede agora o Instituto, ficaríamos surpreendidos com o que silenciosamente e de real se fez, nestes últimos anos, no campo da assistência médico-hospitalar aos segurados obrigatórios da autarquia. Os ambulatórios de clínica geral, Cardiologia, Radiologia, Fisioterapia, Otorrinolaringologia, Protologia, Oftalmologia, Sifilografia, Ginecologia e Obstetrícia, Tisiologia e Laboratório, além dos recentemente criados (de Alergia, Gastroenterologia, Odontologia, Prevenção do Câncer, Metabolimetria Basal) que funcionam na própria sede da entidade previdenciária, o Sanatório "Bela Vista", o Hospital dos Servidores do Estado, os Ambulatórios de Benfica e Marechal Hermes e os convênios que o I.P.A.S.E. mantém com hospitais e casas de saúde, bastariam para testemunhar o acima exposto.

CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os Serviços de assistência social e médico-hospitalar a cargo do I.P.A.S.E. são custeados por um fundo especial denominado "Fundo de Assistência". Os recursos financeiros do Fundo provêm das seguintes fontes:

a) 20% sobre o produto da arrecadação da taxa de educação e saúde;

b) parte dos lucros provenientes de desvios de mortalidade, conforme dispõe o art. 16 do Decreto-lei n.º 6.555, de 2-6-44, e



Laboratório Clínico da Divisão Médica do I.P.A.S.E.
(Seção de Hematologia)

Dra. Gilda Gomes ao microscópio

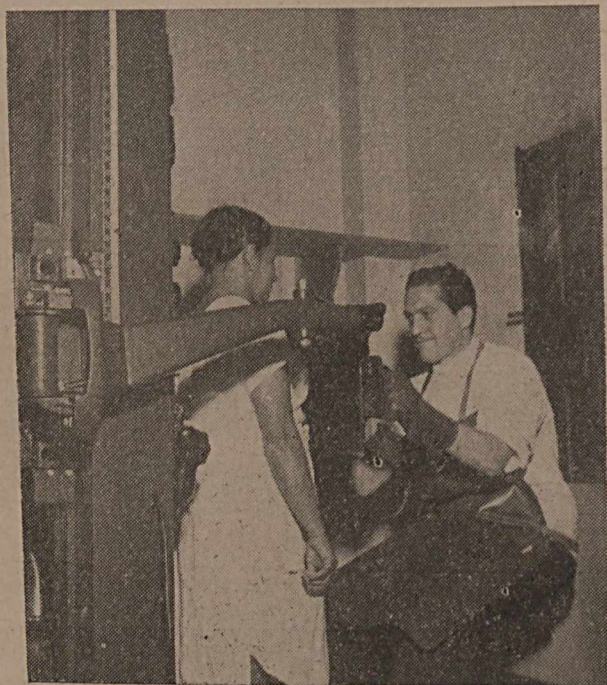
c) receitas diversas, provenientes da prestação dos serviços de assistência.

Dado, todavia, o crescimento do número de associados e beneficiários verificou-se um sensível desequilíbrio entre as fontes de receita e as despesas.

Em 1950, era a seguinte a situação financeira do Fundo:

Receita		Cr\$
Subvenção do Governo, proveniente da arrecadação da taxa de educação e saúde		61.500.000,00
Participação nos lucros provenientes de desvio de mortalidade		19.031.768,40
Receitas diversas pela prestação de serviços de assistência		10.661.670,40
Total		81.593.438,80
Despesa		
Demonstrada no Balanço de 1950		120.877.956,80
"Deficit" no exercício		39.284.518,00

Dêsse desequilíbrio, que de ano para ano se agrava, resultou o esgotamento das reservas acumuladas no Fundo, de modo que, em 1952, só haverá cobertura para pouco mais de metade da despesa em perspectiva. Não poderá, portanto,



Ambulatório de Cardiologia da Divisão Médico-Hospitalar do I.P.A.S.E.

(Execução de exame fluoroscópico)

ser aprovado o respectivo orçamento, a não ser que se reduza a "quantidade" e a "qualidade" da assistência planejada pelo I.P.A.S.E. Tal hipótese, que deve ser rejeitada por inviável, coloca a solução do problema na outra alternativa, que consiste no aumento da receita.

O I.P.A.S.E. difere, estruturalmente, das demais instituições de previdência social, pois só recebe a contribuição mensal, única, de 5%, do funcionalismo federal, e que é destinada, especificamente, ao seguro social representado pelo pagamento dos chamados "benefícios-família", em caso de morte do servidor, aos beneficiários dêste.

Nos I.A.P., em geral, as finanças se assentam sobre a contribuição tripartida, o que lhes permite satisfazer, com relativo desembaraço, o amplo programa de assistência social traçado por sua legislação específica. Atualmente, embora com fontes de receita bem mais restritas, o I.P.A.S.E. presta a assistência social médico-hospitalar seguinte :

a) Assistência à tuberculose, prestada no Distrito Federal e na quase maioria dos Estados da União, através de serviços ambulatoriais, de assistência farmacêutica e cirúrgico-torácica, internação sanatorial e outros auxílios ao servidor, cônjuge e filhos;

b) Assistência médica, prestada no Distrito Federal e em todos os Estados da União, em clínicas de ambulatório para tôdas as especialidades; assistência dentária e farmacêutica;

c) Assistência à maternidade, no Distrito Federal e nos Estados;

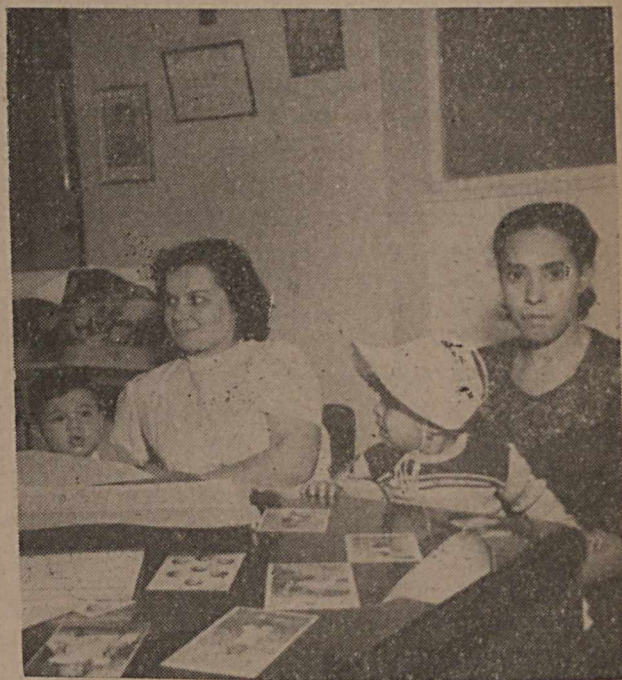
d) Assistência Social, em grau mais intenso, no Distrito Federal;

e) Assistência médico-hospitalar, de elevado padrão, prestada pelo Hospital dos Servidores do Estado, no Distrito Federal, e em outros centros cirúrgicos do interior do País, por médicos do I.P.A.S.E. e particulares credenciados;

f) Serviço de alimentação, através do restaurante do I.P.A.S.E., no Distrito Federal.

NOVAS FONTES DE RECEITA

Do exposto resulta que, para ser mantido o atual serviço de assistência com as melhorias já projetadas torna-se imprescindível pensar em novas fontes de receita. Uma das duas soluções, foi a seguinte : inclusão do I.P.A.S.E. entre os participantes da chamada "cota de previdência", em igualdade de condições com as demais autarquias de previdência. É possível que seja o I.P.A.S.E. o instituto que melhor assistência presta aos seus segurados. Justo seria que se investigasse a conveniência de incluí-lo entre os que recebem subvenção por conta daquela cota.



Ambulatório de Pediatria e Higiene Infantil da Divisão Médico-Hospitalar do I.P.A.S.E.

(Registro de cnsulentes)

A idéia sugere a revisão do sistema financeiro de manutenção dos serviços sociais do I.P.A.S.E. Sabe-se que seus planos de previdência e assistência são diferentes dos demais institutos. Verifica-se, agora, que os serviços assistenciais, mesmo em

escala modesta, não podem ser custeados com os recursos oriundos do exercício, apurado em balanço, segundo as normas legais vigentes. Para o ano em curso, a receita proveniente daquelas fontes mal dá para a manutenção do Hospital dos Servidores do Estado. Ora, esse hospital, não obstante suas amplas e modelares instalações, deixa de atender a centenas de doentes que o procuram

na hora da mais cruel necessidade, por falta de acomodações.

A outra solução, essa bem menos interessante, será a da participação do servidor no custeio da assistência que recebe. Tal contribuição poderia ser fixada em 1/30 do vencimento ou salário mensal.

DEMONSTRATIVO DA "RECEITA E DESPESA" DO "FUNDO DE ASSISTÊNCIA",
NO PERÍODO DE 1941 A 1950

EXERCÍCIO	RECEITA	DESPESA	SALDO
1941.....	1 321 014,00		1 321 014,00
1942.....	1 220 521,30	144 432,20	2 397 103,10
1943.....	1 922 955,30	384 252,20	3 935 806,20
1944.....	6 746 595,30	2 205 798,60	8 476 602,90
1945.....	66 101 005,60	2 059 310,10	72 518 298,40
1946.....	54 131 931,30	13 012 617,30	113 637 612,40
1947.....	41 167 746,30	32 378 387,70	122 426 971,00
1948.....	46 061 710,40	68 322 330,80	100 166 350,60
1949.....	45 880 940,60	90 619 351,10	55 427 940,10
1950.....	90 428 998,90	110 538 134,50	35 318 804,50
	354 983 419,00	319 664 614,50	

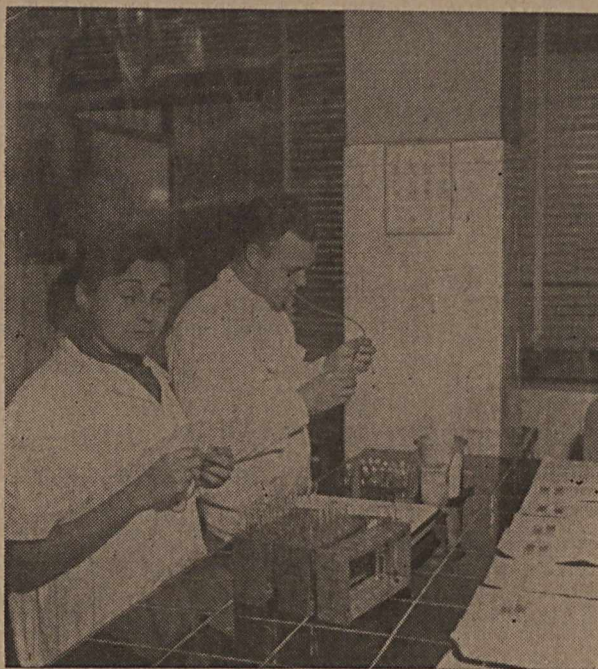
Sobre o problema de tão grande relevância não poderíamos deixar de ouvir o Chefe do Departamento de Assistência, Dr. Osmar Carvalho e Silva. Com a franqueza que lhe é característica, declarou-nos S. Ex.^a:

— Desde que assumimos a direção do Departamento de Assistência deste Instituto, tivemos nossa atenção voltada, de imediato, para a assistência que se presta à criança, filha do servidor federal.

— Estranhamos que dispuséssemos de uma única sala, tècnicamente mal localizada e obsoletamente instalada, para atender aos pequeninos seres que recorrem ao D.A. em busca de tratamento.

— Confessamos, mesmo, ter sido desagradável a impressão recolhida de nossa primeira visita ao Ambulatório de Pediatria, quando tivemos ocasião de presenciar a promiscuidade de crianças com doentes de pele e outros, atendidos nos ambulatórios localizados no 4.º pavimento. Levando em conta todos esses inconvenientes, estamos procurando, com a maior rapidez possível localizar os serviços de atendimento às crianças em local mais espaçoso e melhor.

— A criança é, fora de qualquer dúvida, o alicerce da nacionalidade. Das suas condições de higidez depende o futuro da Pátria e é hoje ponto pacífico que, desde o ventre materno, ela tem que ser assistida e amparada. Por tôdas essas razões, expostas à luz de fatos concretos e de uma realidade indiscutível, não pode o I.P.A.S.E. permanecer indiferente à luta que se trava em todo o mundo para assegurar à criança os direitos que lhe são reconhecidos em cada uma das fases de



Laboratório Clínico da Divisão Médico-Hospitalar
do I.P.A.S.E.

(Seção de colheita de material)

seu desenvolvimento. E, para que o Instituto, na esfera de sua competência, possa desempenhar cabalmente a missão que lhe cumpre, estão prontos, neste Departamento, as planos de criação da Divisão de Proteção à Criança.

Não há dúvida que, depois de realizado o que planejou o atual diretor do D.A. do I.P.A.S.E., muito se beneficiará o funcionalismo federal.

INSTALAÇÃO DE INQUÉRITOS

O plano do Dr. Osmar Carvalho e Silva será procedido de um inquérito sobre a população infantil dos segurados do I.P.A.S.E., tendo em mira a obtenção dos seguintes dados:

- a) recenseamento das crianças;
- b) densidade da população infantil nas diversas regiões;
- c) condições sociais;
- d) condições educacionais;
- e) condições alimentares;
- f) condições financeiras dos responsáveis, etc.

NOVOS ÓRGÃOS

Para realização do plano está prevista a instalação de órgãos de assistência englobando os vários aspectos de:

- a) assistência pré-natal;
- b) assistência obstétrica;
- c) assistência ao recém-nato;
- d) serviço de higiene infantil;
- e) serviço de pediatria;
- f) serviço de imunologia;
- g) serviço de fisiologia infantil;



Laboratório Clínico da Divisão Médico-Hospitalar do I.P.A.S.E.

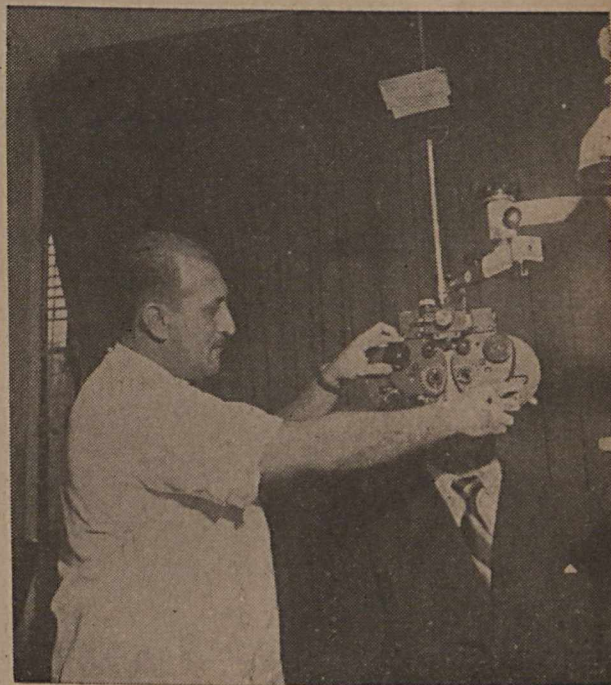
(Colheita de material)

- h) serviços auxiliares de diagnóstico e tratamento;
- i) creches;
- j) lactários;

- k) pupileiros;
- l) escolas maternais;
- m) jardins de infância.

AS CRECHES

Nos estudos sobre os pedidos de creches feitos pelas funcionárias federais disse-nos o Dr. Osmar



Ambulatório de Oftalmologia da Divisão Médico-Hospitalar do I.P.A.S.E.

Carvalho e Silva que, primeiramente, serão instalados esses benefícios no Distrito Federal, isto porque, na Capital da República é onde se encontra a maioria dos serventuários públicos, pois cerca de 48% aqui exercem suas atividades.

E prosseguindo:

— “A existência em nossa coletividade de mães que trabalham, torna indispensável um local adequado onde elas possam deixar seu filho. Pretendemos, de início, limitar a frequência às creches aos lactantes, e somente mais tarde, quando houver maiores possibilidades orçamentárias, poderemos estender seus benefícios até a idade pré-escolar”.

Também no Plano está prevista a criação de uma “Pupileira”, que é uma creche que funciona sob regime de internato e destina-se a acolher os filhos de funcionários, privados temporariamente de suas mães.

POSTOS DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA

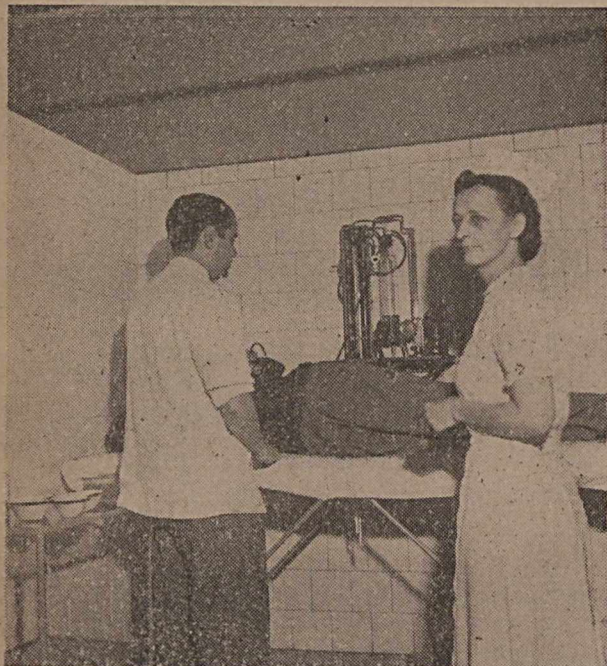
Declarou-nos, ainda, o diretor do Departamento de Assistência:

— Como resultado de estudo metódico, ideamos o agrupamento de unidades de serviço,

formando instituições que denominaremos : Pôsto de proteção à infância.

De acôrdo com os fatores já estudados reputamos como necessários os seguintes Postos :

a) *P.P.I. n.º 1* — localizado em Botafogo, atendendo filhos de contribuintes residentes na zona sul.



Ambulatório de Tisiologia da Divisão de Tisiologia do I.P.A.S.E.

(Seção de Pneumotórax)

b) *P.P.I. n.º 2* — situado nas imediações da Praça da Bandeira, atendendo aos filhos dos funcionários residentes na zona norte (Tijuca — Vila Isabel — São Cristóvão e adjacências).

c) *P.P.I. n.º 3* — situado em estação suburbana da Central, de modo a cobrir tôda a zona compreendida entre São Cristóvão a Marechal Hermes.

d) *P.P.I. n.º 4* — em Bangu, abrangendo todos os filhos da população Ipasiária de Marechal Hermes para cima.

e) *P.P.I. n.º 5 e 6* — localizados de preferência na zona leopoldinense.

Finalizando suas considerações a respeito do magno problema tratado, disse-nos S.S.^a que está mais que nunca convicto do quanto urge resolvê-lo e que o I.P.A.S.E. ajudará a redimir a criança brasileira, criando para o futuro homens com cabedal de saúde necessário para o progresso do País.

SERVIÇOS DE TISIOLOGIA

O I.P.A.S.E., pela sua Divisão de Tisiologia, órgão do Departamento de Assistência, tem mantido em índice progressivo, como o atestam os relatórios e os dados anuais, a campanha sanitá-

ria, de inegável vulto médico e social, de assistência aos servidores federais portadores de tuberculose pulmonar e dentre os núcleos que se empenham nessa luta, quer sob a égide do Governo da União quer os de orientação privada, podemos salientar que cabe a êsse setor importante relêvo, pelos trabalhos realizados como pela influência benéfica em prol de massas.

A simples enunciação da campanha desenvolvida no ano de 1950 bastará para confirmar essa afirmativa.

As obras de ampliação do Sanatório "Alcides Carneiro", permitiram a inauguração de novas instalações e grandes modificações sofreu o antigo Sanatório "Bela Vista", cuja capacidade de leitos foi ampliada de 80 para 210. O novo pavilhão cirúrgico, aparelhado com todos os requisitos modernos, poderá ser considerado dos mais perfeitos entre os existentes nos demais estabelecimentos especializados do País. Todo o quadro de pessoal técnico daquele Sanatório foi ampliado e dotado de profissionais de reputado valor, permitindo-lhe a execução dos trabalhos que a moderna tisiologia preconiza, incluindo nesse mister a organização de uma eficiente equipe cirúrgica. Além da instalação de biblioteca e discoteca destinadas aos doentes internados, dispõe ainda o Sanatório de um salão para sessões cinematográficas, conferências,



Restaurante

etc. Possui o I.P.A.S.E., atualmente, 530 leitos para tuberculosos.

No Ambulatório Central, está instalado um Serviço de Endoscopia Torácica, que constitui melhoramento de grande valor para os serviços, agora aparelhados para o diagnóstico diferencial das doenças torácicas, muitas vêzes confundidas

com tuberculose. Funciona, com crescente frequência, o Ambulatório de Tisiologia, devidamente aparelhado, junto à Agência de Belo Horizonte.

Os quadros estatísticos referentes a assistência prestada aos servidores federais e seus dependentes portadores de tuberculose pulmonar, durante o ano de 1950, revelam: doentes em tratamento com médico tisiologista credenciado especial, em ambulatório e em sanatório: 2.552 altas por tratamento com médico tisiologista credenciado especial, em ambulatório e em sanatório: 431; de óbitos: 84.

SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO

E' ponto pacífico que a boa alimentação constitui um dos fatores essenciais para que o indivíduo goze de perfeita saúde.

A medicina dos nossos dias, aliás, não prescinde dos regimes alimentares, considerando-os, na maioria dos casos, mais importantes que os tratamentos medicamentosos.

Sob o influxo das diretrizes governamentais, instalaram-se os primeiros restaurantes chamados populares, destinados a fornecer refeições sadias e por preço módico a pessoas de tôdas as classes sociais.

O Restaurante do I.P.A.S.E., inaugurado oficialmente em janeiro de 1945, pelo Presidente

Getúlio Vargas, foi um dos primeiros a funcionar nesta Capital.

Coerente com os princípios que norteavam a administração do País nesse particular, a direção do Instituto enquadrou o Serviço de Alimentação em seu programa de assistência ao funcionalismo federal, como instituição especializada que dêle é.

E é com êsse caráter que até hoje vem funcionando o Restaurante da autarquia, prestando reais benefícios aos numerosos servidores federais que nêle fazem suas refeições, em ambiente agradável, pois em suas mesas tomam lugar do mais modesto contínuo ao mais graduado funcionário.

No corrente ano, de janeiro a setembro, já foram fornecidos 184.152 almoços pelo Restaurante, assim discriminados: a servidores federais: 129.375; a não servidores, 42.236; a empregados, 12.541.

Os cálculos percentuais referentes à frequência ao almoço nos fornecem os seguintes resultados: servidores federais, 70,25%; não servidores, 22,94%; empregados, 6,81%.

Êsses números, por si mesmos, demonstram cabalmente o vulto da obra assistencial que, no campo da alimentação popular, vem sendo, realizada pelo Departamento de Assistência do I.P.A.S.E. ao qual está subordinado o Restaurante.

TOTAL DE ATENDIMENTOS DOS AMBULATÓRIOS E SERVIÇOS TÉCNICOS AUXILIARES

	1947	1948	1949	1950	1951 (até agosto)
Alergia.....	—	—	—	—	174
Clínica Médica.....	17.248	34.107	32.064	31.428	19.254
Cardiologia.....	4.103	5.249	5.684	5.590	4.331
Cirurgia Geral.....	5.768	7.383	6.296	6.609	4.558
Doenças da Nutrição.....	—	782	975	1.145	1.126
Dermato-sifilografia.....	2.229	5.146	4.584	4.199	2.981
Gastroenterologia.....	—	—	—	—	816
Ginecologia.....	1.018	2.134	2.892	2.473	2.096
Higiene pré-natal.....	2.056	2.101	1.958	2.227	2.004
Odontologia.....	—	—	—	5.611	6.379
Oftalmologia.....	4.900	9.260	10.841	9.354	7.584
Otorrinolaringologia.....	6.566	7.113	7.586	7.649	5.334
Pediatria e higiene infantil.....	1.618	3.715	3.262	6.155	6.186
Prevenção do câncer.....	—	—	—	—	212
Protologia.....	1.701	1.227	693	1.781	1.191
Reumatologia.....	—	—	—	—	1.434
Urologia.....	2.368	3.243	3.700	3.604	2.174
Fisioterapia.....	9.451	14.068	11.983	12.634	6.844
Metabolimetria basal.....	—	—	—	169	327
Injeções e curativos.....	15.327	19.548	19.248	18.661	12.660
Laboratório.....	15.874	25.780	42.771	59.369	46.042
Radiologia.....	19.634	13.771	17.238	17.835	22.231
Triagem e Fichário Central.....	—	—	—	7.719	14.016
Ambulatório de Benfica.....	—	4.418	5.482	5.680	4.173
Ambulatório de Marechal Hermes.....	—	1.383	4.497	8.001	6.650
TOTAIS.....	109.861	160.428	181.754	217.943	180.777

Princípios e Problemas de Governo

CHARLES GROVE HAINES

Professor de Ciência Política da Universidade da Califórnia

e

BERTA MOSER HAINES

(Tradução de *Espírito Santo Mesquita*)

CAP. VIII — II PARTE

GOVERNO FEDERAL NOS ESTADOS UNIDOS

OS ESTADOS Unidos, conforme foram organizados pela Constituição em 1787, têm sido descritos como uma república federativa baseada no princípio de governo por representantes. A forma de governo descrita por Madison devia ser a de uma república democrática cuja autoridade devia repousar na vontade do povo mas cujas funções deviam ser desempenhadas por representantes do povo, regularmente eleitos, os quais deviam submeter-se às disposições e restrições constitucionais.

DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA

O princípio básico do governo federal nos Estados Unidos é o de que são conferidos à União uma série de atribuições definidas. Dentro do campo afetado por essas atribuições, o governo federal é supremo, sendo as restantes reservadas aos Estados.

Quando se tratou, na Convenção de Filadélfia da questão da competência do Congresso, propôs Alexander Hamilton fôsse o legislativo investido de autoridade para "legislar sobre todos os assuntos no interesse geral da União". Não conseguindo que fôsse aprovada uma concessão de tão ampla autoridade, acreditou Hamilton ser possível a interpretação de que a mesma estaria, em essência, compreendida no dispositivo que atribui ao Congresso competência para criar impostos, dispositivo esse que contém a seguinte frase: "tomar tôdas as medidas relativas à defesa comum e ao bem-estar geral". No relatório que apresentou ao Congresso sobre a situação da indústria manufatureira, em 1791, escreveu Hamilton: "Por essa razão, ficou, por necessidade, à discrição do legislativo nacional pronunciar-se a respeito de questões que interessam o bem-estar geral e para as quais, por força de sua autoridade discricionária, pode conceder créditos. Não é possível duvidar-se, portanto, de que tudo o que diz respeito

aos interesses gerais desse bem-estar, da agricultura, da manufatura e do comércio está dentro da esfera de competência do conselho nacional "no que pèse a aplicação do dinheiro" (1).

A doutrina de Hamilton não mereceu uma aprovação geral na época. O Ministro Story, por exemplo, achou que a cláusula relativa ao bem-estar geral contida na Constituição não representa uma verdadeira concessão de autoridade mas dá, simplesmente, ao Congresso o necessário poder para criar impostos e especificar os fins a que se destinam. Também Madison repudiou a doutrina de Hamilton no veto que opôs ao projeto de lei de melhoramentos internos, de 3 de março de 1817, e Jefferson adotou o mesmo ponto de vista de Madison em seu parecer sobre o banco nacional.

Foi no debate da questão da competência do Congresso para criar esse banco que as opiniões de Hamilton e Jefferson discordaram. Essa discordância acentuou-se afinal. Transformando-se o seu motivo em ponto central de debates no direito constitucional americano, isto é, a questão da competência do governo federal. Esboçando as atribuições que deveriam ser conferidas ao banco nacional, entre as quais estaria incluída a competência comumente atribuída aos órgãos dessa natureza, disse Jefferson: "A meu ver o alicerce da Constituição está apoiado na tese de que "todos os poderes que não forem delegados à União pela carta constitucional e que não forem por ela vedados aos Estados, são a estes ou ao povo, respectivamente, reservados" (2). Dar um único passo que seja além dos limites assim definitivamente impostos aos poderes do Congresso, é usurpar um campo ilimitado de poder que não é mais suscetível de qualquer definição. Desde que o banco nacional não era um instrumento necessário ao exercício de qualquer um dos poderes delegados pelo Congresso, pensava Jefferson que o governo federal não podia criá-lo sem

1) Henry St. George Tucker, "The General Welfare Clause" — *Virginia Law Review* (janeiro, 1922) Vol. VIII, pág. 167.

2) Vide Emenda X.

uma emenda à Constituição. Hamilton, que havia elaborado o projeto de lei de criação desse banco, achava, porém, que estava implícita ou mesmo expressa na carta os poderes do Congresso na matéria. Sustentou, por isso, que o critério para determinar a constitucionalidade de um projeto é o fim a que ele visa e para cuja obtenção será apenas um meio. "Se o fim estiver claramente compreendido entre os especificados na Constituição, se a medida tiver qualquer relação óbvia com um desses fins e se não for proibida, por qualquer dispositivo particular, da carta pode-se, com segurança, julgar que o projeto é da competência da União". Hamilton sugeriu a norma que devia ser adotada quanto ao fato de poder ou não subentender-se a existência de um poder considerado necessário para atingir um fim previsto pela Constituição. "Nesse sentido, a palavra necessário", disse ele, "muitas vezes nada mais significa do que *indispensável, imperioso, útil*".

Se a doutrina de Hamilton tivesse sido aceita, a autorização ao governo federal para impor regulamentações visando ao bem-estar geral e aos interesses comuns dos Estados Unidos, assim como a autoridade conferida a esse governo, para regular o comércio interestadual, interpretando-se de modo amplo a concessão de poderes similares, o efeito geral teria sido o de estender-se gradualmente os poderes do governo federal, limitando os dos Estados. Eventualmente, a idéia de Hamilton segundo a qual os Estados deviam ser simples distritos administrativos, ter-se-ia materializado. A oposição a essa medida partiu não só daqueles que defendiam os direitos dos Estados como soberanos e independentes, mas também da parte de muitos dos que supunham serem os Estados uma parte essencial e inseparável do sistema de governo.

A doutrina que prevaleceu é, às vezes, chamada "de doutrina do Federalismo" e foi melhor formulada por James Madison. Numa crítica feita à decisão do Ministro Marshall no processo movido por McCulloch contra o Estado de Maryland (3), Madison manifestou o temor de que a Suprema Corte tivesse transferido um campo ilimitado de poder legislativo para a União. Num sistema que tem por objeto o bem-estar nacional, disse ele, tudo se relaciona, imediata ou remotamente, com todas as outras coisas e, conseqüentemente, um poder exercido sobre uma coisa, se não for clara e precisamente limitado e definido, pode significar um poder que será exercido sobre todas as outras. O argumento do tribunal a favor dos poderes soberanos do governo federal foi contestado com o parecer de que "há, certamente, um meio termo razoável entre a interpretação da Constituição com a rigidez de uma lei penal ou de um estatuto ordinário qualquer e a sua interpretação com a inconsistência que pode implicar na modi-

ficação de seu caráter essencial, do que resulta a invasão do campo de atribuições das entidades soberanas locais às quais deveria adaptar-se". Foram dessa maneira formulados os cânones da interpretação constitucional, segundo a qual a *coexistência dos Estados e de seus poderes já é por si mesma uma limitação imposta à autoridade nacional* (4).

De acordo com essa teoria, a Constituição leva em conta claramente a existência de duas esferas de atividades governamentais — as dos Estados e as da União. Embora o governo nacional seja autoridade suprema quando surge um conflito entre ele e os dos Estados, tais conflitos são tidos como casos excepcionais no funcionamento do sistema federativo de caráter dual.

O federalismo dual é, pois, o princípio que se se levanta no caminho da conversão de um sistema federal real num outro que seria, praticamente, de tipo unitário, por motivo da extensão de algumas das amplas concessões de poderes feitas pela própria Constituição. Apesar de existirem sérias tendências para a adoção do método hamiltoneano de interpretação, a essência do sistema americano foi mantida, insistindo-se na doutrina do federalismo dual de James Madison.

Um princípio claramente exposto na Constituição é, na verdade, o de que esta, as leis e os tratados dos Estados Unidos formam a lei suprema do país. Este princípio serviu de argumento de defesa para a doutrina de que a autoridade federal é superior à dos Estados e que a Suprema Corte dos Estados Unidos é o intérprete máximo desta supremacia. Esta corte tem apoiado, uniformemente, o ponto de vista de que nenhum governo estadual pode interferir no campo da autoridade conferida ao governo federal pela Constituição, impedindo a ação dos funcionários federais, não podendo também interferir no desempenho das funções desses quando legalmente exercidas. Nem todos os poderes são, porém, expressa ou implicitamente conferidos ao governo federal. São muitos deles reservados aos Estados que têm competência para regular, dentro de seu território, a matéria do direito privado, inclusive o criminal e o civil, compreendendo contratos e danos, direitos de propriedade e pessoais, relações domésticas e todos os negócios internos. Os Estados têm amplos poderes, apesar de serem de certo modo limitados com o desenvolvimento de um forte sentimento nacionalista no país.

A SUPREMA CÔRTE E O DESENVOLVIMENTO DO NACIONALISMO

É geral a concordância de que entre todos os órgãos previstos pela Constituição dos Estados Unidos a Suprema Corte é o mais singular, sendo, porém, o mais notável o seu sucesso.

3) 4 Wheat. 316 (1819).

4) Edward S. Corwin — "Congress's Power to Prohibit Commerce: a Crucial Constitutional Issue" — *Cornell Law Quarterly* (junho, 1933). Vol. XVIII, pág. 481.

Esta Suprema Corte não era, porém, um órgão importante quando da elaboração da Constituição, sendo poucos os casos que foram a ela submetidos nos primeiros anos de sua existência. Consideravam-se então as cortes estaduais superiores às federais, tendo o Ministro Jay, afirmado, depois de dez anos de exercício do cargo, que a seu ver a função de ministro desse tribunal não era de bastante importância para ser desempenhada por homens capazes. Os juizes do Supremo, visando futuras vantagens, preferiam por isso ocupar cargos nos judiciários estaduais. Só depois da nomeação de John Marshall para o cargo de Ministro da Suprema Corte e depois também que se primou através da sentença proferida no caso *Marbury e Madison*, a jurisprudência de que essa corte tinha o direito de anular os atos legislativos (5), foi que consolidou sua posição como órgão supremo de um dos poderes do governo federal.

Com o reconhecimento do seu direito a uma posição independente do Congresso, passou a Suprema Corte a determinar seu poder e autoridade em face dos judiciários estaduais e a definir o campo de competência do governo federal em face das ações movidas pelos Estados. Essa sua posição foi sustentada numa série de precedentes criados pelo Ministro Presidente Marshall, da Suprema Corte, e por outros juizes desse órgão, de 1810 a 1825. Entre esses precedentes estão os casos de *Martin (contra Hunter)* (6) e *Cohen (contra o Estado de Virginia)* (7) em que a Suprema Corte sustentou que os Tribunais estaduais não podiam pronunciar-se em instância final, firmando, então, a doutrina da supremacia federal nas decisões de questões constitucionais federais. Outros precedentes de importância foram criados nos casos de *McCulloch (contra Maryland)* (8), *Brown, (contra Maryland)* (9) *Dartmouth College (contra Woodward)* (10) e *Gibbons (contra Ogden)* (11).

Numa série de sentenças que marcaram época, a Suprema Corte sustentou o seu direito de anular atos do Congresso quando considerados contrários a Constituição, isto é, inconstitucionais. Também definiu e sustentou com decisão o seu direito de suspender a execução de leis estaduais quando estas estiverem em conflito com alguma legislação federal. Mais importante ainda foram, porém, os pronunciamentos em defesa do princípio dos poderes implícitos. Muito embora os casos em

que a Suprema Corte contrariou a vontade do Congresso fôssem relativamente poucos, é grande o número de leis estaduais por ela revogado. Uma supervisão eficiente tem sido exercida sobre a legislação estadual relativa à tributação, comércio e negócios em geral, e sobre todas as leis que aten-tem arbitrariamente contra os direitos de pessoas e contra a propriedade.

Nesses últimos anos, processou-se um extraordinário desenvolvimento da autoridade da Suprema Corte, através da ampliação da cláusula da Décima Quarta Emenda que trata das leis e do direito de igual proteção perante as mesmas. Esta cláusula, embora fôsse, a princípio, estritamente interpretada pela Suprema Corte como se visasse exclusivamente à proteção dos negros, foi gradualmente ampliada para incluir a proteção a todos os cidadãos e corporações contra qualquer ato injusto e opressivo que atente contra a sua vida, liberdade e propriedade. A emenda passou assim a ser um instrumento através do qual a corte exerce uma constante função de censura dos governos dos Estados no que diz respeito à questão de justiça, honestidade e equidade dos atos legislativos estaduais.

O Congresso e a Suprema Corte, de acordo com a cláusula do comércio, deram finalmente novo impulso ao desenvolvimento do nacionalismo. O comércio, interpretado a princípio como um termo que se referia exclusivamente ao tráfico em águas navegáveis e sobre as quais o Congresso podia legislar, foi ampliado para abranger o controle dos portos banhados por essas águas, particularmente quando afetavam questões de imigração e de preservação das florestas. Ampliou-se, então, o sentido da regulamentação do comércio, para incluir a proibição da produção e venda de certos artigos, tal como bilhetes de loteria e drogas tóxicas. Com a aprovação da lei de comércio interestadual, da lei antitrustes de Sherman; e com a criação da Comissão Federal de Comércio e da passagem de uma série de leis que regulam a política do *New Deal*, aliadas essas medidas às decisões da Suprema Corte favoráveis à competência do governo para controlar o comércio, as relações econômicas e comerciais nos Estados Unidos passaram a caminhar no sentido de ficarem sob o controle do governo federal. Parece que isto é apenas uma questão de tempo, demorando apenas até o momento em que os Estados Unidos estejam em condições de estabelecer regulamentações uniformes e completas que atinjam a todas as organizações e indivíduos empenhados em transações comerciais que envolvam mais de um Estado.

Se o Congresso pode decidir o que deve prevalecer no setor do comércio interestadual e o que não deve ser nele admitido, podendo regular todos os artigos e meios de comunicações através dos canais de comércio, os poderes dos Estados que, para Madison, eram essenciais ao próprio sistema federal, seriam singularmente enfraquecidos. Se as leis recentemente propostas fôssem integral-

5) 1 Cranch 137 (1803).

6) 1 Wheat. 304 (1816).

7) 6 Wheat. 264 (1821).

8) 4 Wheat. 316 (1819).

9) 12 Wheat. 419 (1827).

10) 4 Wheat. 518 (1819).

11) 9 Wheat. 1 (1824).

mente postas em vigor e cumpridas, seríamos levados a duvidar da possibilidade de sobrevivência do princípio do federalismo dual. De acôrdo com a teoria de homens como Theodore Roosevelt e o Senador Elihu Root, a Constituição dos Estados Unidos devia ampliar-se por meio da legislação ordinária e da interpretação, conforme a época o exigisse, nacionalizando-se tudo o que precisasse cair sob o domínio do governo da União. "Eu recuso", disse Roosevelt, "adotar o ponto de vista de que as coisas que foram imperativamente necessárias para a nação não podem ser feitas pelo Presidente, a não ser que êle descubra algum dispositivo específico que lhe confira autoridade para tanto. Minha opinião é que constitui não somente um direito como também uma obrigação do Presidente fazer tudo o que o país exige que seja feito para atender suas necessidades, a não ser que a ação desse Presidente seja expressamente vedada pela Constituição ou pelas leis". De acôrdo com essa interpretação do poder executivo "eu fiz ou consegui que outros fizessem muitas coisas que não foram, anteriormente, feitas pelo Presidente e pelos ministros. Eu não usurpei poderes mas ampliei bastante o uso da autoridade do executivo. Em outras palavras, agi no interesse do bem comum do nosso povo sempre que foi preciso e tomei tôda a sorte de medidas necessárias, a não ser quando estava impedido de fazê-lo por força de disposição constitucional ou legislativa" (12). A prática tradicional determina, afinal de contas, que a Constituição pode ampliar-se por meio de qualquer emenda formal e que os poderes da União podem estender-se por meio de simples medidas de interpretação, a fim de permitir que o governo federal promova a regulamentação de atividades e se encarregue de assuntos anteriormente da alçada exclusiva dos Estados.

Além das leis federais que tratam principalmente das relações comerciais e dos negócios entre os Estados, o poder do governo federal foi reforçado e ampliado com a aprovação de leis relativas a problemas que, há dez ou vinte anos não eram da alçada de competência do Congresso. O governo federal, exceto em tempo de guerra, levantava a princípio seus fundos por meio de tarifas e de outros impostos e taxas internas; mas a promulgação da lei de impôsto de renda e de transmissão (herança) aumentou seu poder de arrecadação. O controle de gêneros e de drogas, considerado certa vez uma questão de competência local se não inteiramente individual, passou, até um certo ponto pelos menos, para as mãos do governo central, quando entrou em vigor o *Federal Food and Drug Act*. Começando com o *National Bank Act* de 1863 o governo federal passou a exercer uma certa dose de controle sobre os investimentos bancários e sobre a moeda, controle êsse que foi muito ampliado com a Guerra Mundial

(1914-1918) e em virtude de acontecimentos subsequentes.

Um outro tipo de legislação federal é o daquela que visa, com a concessão de subsídios ou com a prestação de outras formas de assistência, estimular as atividades e a ação dos Estados na solução de casos e problemas que até então foram considerados como de alçada exclusivamente local. Exemplos de tais leis são os *Morril Acts* que dispõem sobre a educação agrícola e os *Vocational Education Acts* e também os *Federal Good Roads* e *Public Health Acts*, leis que dispõem sobre os subsvenções e que afetam bastante a relação entre a União e os Estados, afetando-a de fato ainda mais do que poderia afetar uma legislação federal que não importasse na prestação de auxílio financeiro às unidades federadas. As subsvenções implicam em exigências e obrigações impostas aos Estados que as aceitam da União, colocando a administração da atividade subvencionada, pelo menos até certo ponto, sob o controle federal. As leis a que se faz referência aqui constituem exemplos de legislação federal que, dentro das últimas décadas e especialmente da última, se desviou da norma estabelecida originariamente pela Constituição. Servem essas leis para mostrar a tendência geral do governo federal no sentido de ampliar e estender seus poderes e invadir campos de atividades a princípio da alçada exclusiva dos Estados.

A legislação aprovada no primeiro ano da administração de Franklin Delano Roosevelt foi, em grande parte, planejada com base no argumento de que a função do governo federal é a de promover o bem-estar do país, podendo pois desempenhar funções que normalmente cabem aos Estados. A tendência que se manifesta nesse sentido é temporária como uma simples consequência da grave depressão econômica ou indica uma mudança permanente no sentido da maior centralização dos setores administrativos e financeiros da atividade de governo? ... Só o futuro poderá decidir essa questão.

GOVÊRNO FEDERAL AMERICANO COMPARADO COM OS OUTROS SISTEMAS FEDERATIVOS

Na definição ou determinação das relações que devem existir entre os Estados e a União, os vários sistemas federativos seguem diferentes linhas de conduta. O governo federal, tanto nos Estados Unidos como na Austrália, tem poderes especificamente previstos nas respectivas constituições, ficando com os Estados os poderes omissos ou residuários. No Canadá, procurando sanar dificuldades que, em outros sistemas, suscitam controvérsias, os elaboradores do *British North America Act* conferiram poderes mais amplos ao governo central. O governo federal canadense e o de cada uma das províncias do país exercem certos poderes definidos que um certo número de autores chamam de *poderes residuários* ou não especificamente definidos, motivo por que cabe ao Domínio o poder de "legislar no interesse da paz,

12) William Howard Taft — *The Presidency: Its Duties, its Powers, its Opportunities, and its Limitations* (Charles Scribner's Sons, 1916) pág. 125.

da ordem e da boa administração do Canadá". Em todos os governos federativos criados mais recentemente, conferiu-se às autoridades federais maior poder. Na Austrália, por exemplo, os serviços de telégrafos e telefones, o sistema bancário e de seguro, o casamento e o divórcio, a assistência social, a conciliação e o arbitramento, são assuntos da competência do governo federal, muito embora alguns desses como o casamento e o divórcio não estejam sob o controle das Comunidades. Seja qual for o plano adotado — o de poderes definidos ou indefinidos do governo federal — verifica-se uma tendência para a expansão da autoridade federal e para o reforço do poder central às expensas dos Estados. Tão flagrante é esta tendência que algumas pessoas acreditam que a forma federal de governo é simplesmente temporária e que os governos nacionais absorverão eventualmente os poderes das unidades locais. Os Estados passariam a ser, caso isto aconteça, simples distritos administrativos, extinguindo-se as organizações políticas independentes e autônomas.

Sistema Federal Canadense — Há algumas diferenças importantes entre o sistema federativo canadense e o dos Estados Unidos. Fêz-se, em primeiro lugar, uma tentativa de distribuir mais eficientemente os poderes entre o parlamento federal, de um lado, e as câmaras legislativas estaduais, do outro. Não haveria reservas de poder legislativo como nos Estados Unidos, poderes estes de que estava investido o povo, sendo toda a unidade de governo autônomo, conforme afirmou Lord Haldane, sujeita a um mínimo de restrições. Quando se elaborou a Constituição canadense, verificou-se uma forte tendência para o sistema unitário de governo. Por força do dispositivo que conferia ao Domínio o direito de legislar "no interesse da paz, da ordem e do bom governo da Confederação", pensava-se que os conflitos de jurisdições poderiam ser afinal resolvidos a favor do Domínio. Durante os primeiros dez anos, o *British North America Act* foi interpretado de modo a colocar o legislativo do Domínio numa posição dominante. Numa série de decisões proferidas pela *Judicial Committee* do Conselho Privado que é a suprema corte de apelação sobre questões de constitucionalidade, sustentou-se que a expressão de "a paz, a ordem e o bom governo" dizia respeito a questões que decorrem de uma situação extraordinária de perigo nacional em que possa ser necessária uma legislação que está fora do campo de competência das províncias (13). De conclusões desta espécie e de outras similares, parece que se pode deduzir que o *resíduo* real de poderes — exceto nos casos de perigo nacional e de calamidade pública — cabe às províncias, por força de seu poder exclusivo sobre "as propriedades e direitos civis" o que é omissa no *British North America Act* (14).

Em segundo lugar, por meio da nomeação de tenentes-governadores das províncias pelo governo do Domínio e em virtude do poder para vetar as leis provinciais, pensou-se que era suficiente esse controle central sobre as províncias para mantê-las subordinadas ao governo central. Durante os primeiros anos de vida da Confederação ambos os poderes foram usados para impor o controle sobre os governos das províncias. As leis provinciais eram vetadas ou desaprovadas quando fossem consideradas injustas, baseadas em maus princípios ou atentatórias aos direitos privados. Gradualmente, porém, esse processo quase foi abandonado, passando-se então a considerar as leis provinciais como válidas, salvo quando fossem revogadas pelo judiciário por força de uma revisão formal. Além disso, os tenentes-governadores, em vez de se transformarem em instrumentos do governo federal relativamente a execução nas respectivas províncias da política daquele governo, acabaram exercendo uma autoridade própria e gozando uma autonomia ampla, dentro do escopo de poderes só comparáveis aos do Governador-Geral como Chefe Executivo do Domínio. Em terceiro lugar, a Constituição canadense não contém uma declaração de direitos ou alguma limitação aos poderes do legislativo. Não há um dispositivo especial de proteção dos interesses do indivíduo ou da propriedade, como o das faladas garantias da liberdade civil existentes nos Estados Unidos. Isto é considerado como característico da onipotência dos legislativos canadenses, dentro das respectivas esferas jurisdicionais, sendo também visto como um dos melhores princípios do governo do Canadá.

Quando a Constituição canadense foi elaborada, manifestou-se forte tendência a favor da criação de um governo nacional de fato e eficiente. O receio de possível invasão ou interferência da parte dos Estados Unidos parecia justificar a necessidade de um governo forte. Com o correr dos tempos, porém, desapareceu essa apreensão, manifestando-se a tendência no sentido de conferir maiores poderes e autoridade às províncias. Como resultado dessa mudança, certos assuntos que eram normalmente da alçada do Domínio passaram a ser tratados pelas províncias. Em lugar da forte pressão para que se procedesse a unificação, há agora uma tendência para defender e apoiar a autonomia provincial. Esse ponto de vista explica, em parte, o fato de que o poder de invalidação das leis provinciais é, praticamente, inoperante. Na prática, desenvolveu-se aquela praxe que virtualmente proíbe ao governo do Domínio exercer o poder constitucional de veto.

Da mesma forma que nos Estados Unidos, as decisões judiciais, os costumes políticos, as leis, os regulamentos e outras disposições regulamentares não escritas, operaram profundas modificações no sistema canadense de governo. Um observador arguto do processo de evolução dos Estados Unidos e do Canadá assinala: "A república ame-

13) Vide *In Re Board of Commerce Act* (1922) 1 A.C. 191.

14) "Law and Custom in the Canadian Constitution" — *Round Table* (1929-1930) Vol. XX, pág. 143.

ricana nasceu com a teoria de direitos dos Estados. Hoje, porém, assistimos à crescente ampliação do campo de competência do governo federal. O Canadá iniciou sua existência política com o fiel da balança inclinado para o lado da autoridade central; mas, hoje, as províncias canadenses reivindicam poderes maiores do que os dos Estados da União Americana. Tanto numa como noutra federação, o objetivo mais caro aos respectivos fundadores foram postas de lado" (15).

Austrália — A Constituição da Austrália estabelece uma forma de governo federal que é um misto do sistema canadense e do americano (16). Um governo de poderes limitados e definidos foi implantado no país da Oceânia, ficando com as câmaras legislativas estaduais os poderes residuais de governo. Neste sentido, seguiram os australianos o plano americano e não o canadense. Não há supervisão geral do governo central sobre o exercício dos poderes dos Estados como acontece no Canadá. As declarações de direitos e as garantias à liberdade e à propriedade, defendendo-as contra a interferência do próprio governo como acontece nos Estados Unidos, foram ostensivamente esquecidas na Constituição australiana; considera-se o indivíduo suficientemente protegido pela sua própria participação no governo, participação essa que a Constituição lhe assegura. Adotou a Austrália a teoria de separação de poderes, segundo o modelo americano, mas com certas limitações e modificações bem definidas. Na distribuição desses poderes, a Constituição australiana é mais específica do que a dos Estados Unidos.

O processo de revisão das leis por uma Alta Corte de Justiça, quando estão em jogo questões constitucionais, é o aspecto mais relevante da Constituição australiana. Neste particular os cidadãos da Austrália preferiram copiar a fórmula dos Estados Unidos e, a despeito da determinada oposição do governo imperial, eles se mostraram irredutíveis na defesa do direito de determinarem fôsse a interpretação final da Constituição australiana afeta aos juizes da sua Alta Corte. Sem possuírem uma declaração de direitos minuciosa, que importasse nas necessárias reservas de poderes governamentais e sem aquelas cláusulas gerais como a do "devido processo judiciário" para guiar as cortes, os juizes da Austrália tem muito menos oportunidade do que os americanos de se manifestar sobre a validade dos atos do legislativo.

Nos primeiros anos de vida da federação australiana, a sua Alta Corte defendeu muito zelosamente os direitos dos Estados. Com esse objetivo, os seus juizes adotaram os argumentos do Ministro Presidente do Supremo Tribunal americano, Marshall, quando do julgamento do caso de McCulloch

contra Maryland (17), segundo os quais o governo da União não podia tributar os órgãos dos governos estaduais. Quando, porém, em 1920, tentou-se conseguir isenção de impostos para as empresas industriais dos Estados, modificou-se a primitiva sentença (18). Os órgãos federais estão, porém, isentos dos impostos pela Constituição; mas os Estados podem sofrer certas interferências do governo federal nesse setor. De outro lado, um princípio que despistou o interesse da Suprema Corte dos Estados Unidos e que se transformou num formidável obstáculo ao desenvolvimento de um plano equitativo de tributação foi pôsto de lado como característico do federalismo australiano. Como nos Estados Unidos, a pressão das forças nacionalizadoras australianas ameaçaram seriamente o equilíbrio entre os Estados e a Comunidade de Nações. As conferências entre primeiros ministros e entre outros representantes (como as realizadas entre governadores dos Estados americanos) eram levadas freqüentemente a efeito para discutir e firmar acordos sobre assuntos de interesse comum.

Parece que está conquistando terreno na Austrália o sentimento favorável ao governo unitário. Uma comissão real, criada com o propósito de estudar o problema dos poderes da Comunidade de Nações e a elaboração da Constituição para a mesma, defendeu a forma federativa em seu relatório, por força de uma votação em que o sistema federal venceu por quatro votos contra os três favoráveis ao sistema unitário. Os vencidos defendiam um plano pelo qual tôdas as questões de interesse ou de âmbito nacional seriam tratadas por um parlamento central, competindo às unidades locais apenas a execução das leis federais e o tratamento das questões de alçada puramente local. Não se sabe ainda com certeza se a forma federal de governo pode modificar-se de modo a atender as necessidades do povo australiano (19).

Suíça — Uma Constituição que desperta particular interesse nos cidadãos americanos, constituição esta que apresenta certos contrastes flagrantes com o sistema federal do governo dos Estados Unidos, é a que vigora na República Suíça.

A Constituição desse país é um documento bem mais longo do que a dos Estados Unidos devido, em grande parte, ao fato de serem os poderes do governo federal suíço definidos com maior abundância de detalhes e também porque a divisão dos poderes entre a União e os cantões é mais explicitamente expressa. Por esta razão, sustenta o Professor Brooks que "as controvérsias sobre questões constitucionais, políticas e econômicas, como as que se surgem em torno desses assuntos nos Estados Unidos, não poderão surgir na Suíça.

15) Ibid., pág. 144.

16) C. G. Haines — "Judicial Review of Legislation in Australia" — *Harvard Law Review*, (abril, 1916) Vol. XXX, pág. 595.

17) 4 Wheat. 316 (1819).

18) Amal. Soc. of Engineers x Adelaide S.S. Co., 28 C.L.R. 129.

19) Vide A.P. Canaway — *The Failure of Federalism in Australia*, (Oxford University Press, 1930).

Os americanos estão acostumados a estabelecer uma séria distinção entre poderes “expressos” e “implícitos”. Pode-se dizer da Constituição Suíça que grande parte dos poderes que confere é “expressa” e correspondentemente menos “implícita” do que na Constituição americana” (20).

Poder considerável foi conferido ao governo federal daquele país europeu com o dispositivo que determina que “no caso de surgirem diferenças entre os cantões, estes devem abster-se de empregar a força ou de tomarem armas para resolvê-las; devem submeter-se às decisões tomadas, relativamente a essas diferenças, pela federação” (21). A solução satisfatória de algumas importantes controvérsias que implicaram em sérias perturbações e conflitos internos entre os cantões demonstra a eficácia desse dispositivo, mostrando também que a intervenção federal obtém mais êxito na Suíça do que nos Estados Unidos.

Uma das flagrantes diferenças existentes entre o sistema federativo americano e o suíço é a da distribuição das funções administrativas.

Muito embora seja verdade que certas funções são integralmente federais e que outras são inteiramente da alçada dos cantões, o princípio que prevalece nos Estados Unidos e que traça uma linha clara de demarcação entre as funções federais desempenhadas por autoridades federais e as funções estaduais desempenhadas por autoridades estaduais, não existe na Suíça. Em vez disso, encontram-se, segundo o Professor Brooks, “muitas combinações curiosas de atividades federais e provinciais” (22).

Não obstante, entre as funções de cujo desempenho participam os governos federal e provinciais, muitas delas, de natureza administrativa, são desempenhadas exclusivamente pelo primeiro. Essas têm aumentado com a recente tendência da parte do governo federal de entrar no campo dos negócios e em virtude da promulgação de leis de seguro social. A centralização dos poderes administrativos nas mãos do governo federal foi conseguido, porém, por meio de acordos feitos com os cantões oferecendo-lhe a União a participação, por exemplo, nos lucros oriundos do monopólio do álcool e das rendas administradas pelas autoridades federais.

A Constituição suíça confere também maior dose de poderes legislativos ao governo federal do que confere a dos Estados Unidos ao seu governo central. Entre esses poderes está o de exercer integral jurisdição no civil e no crime, o de determinar as taxas sobre a importação e a exportação, o de exercer o controle sobre a construção e exploração das estradas de ferro e a irrestrita jurisdição sobre o comércio. Além disso, o poder legislativo do governo central suíço se estende

aos monopólios federais como o de serviços telefônicos e telegráficos, estradas de ferro, fabricação de álcool e pólvora, e também às subvenções às instituições de educação superior.

O entrelaçamento das funções administrativas da federação e dos cantões indica uma prática de cooperação que, em alguns de seus aspectos, merece um estudo cuidadoso nos Estados Unidos, onde a separação de funções entre as autoridades federais, estaduais e locais é necessária. Como acontece nos Estados Unidos, os cantões são soberanos, dentro das limitações impostas pela Constituição federal, exercendo eles pois todos os poderes que não são reservados ao governo federal. Além disso, pela constituição “a federação garante aos cantões seus territórios, sua soberania, dentro dos limites fixados pelo artigo 3, suas constituições, a liberdade e os direitos do povo, os direitos constitucionais dos cidadãos e os direitos e poderes que o povo conferiu aos que exercem os cargos públicos” (23).

Federalismo na Europa — Até certo ponto o princípio federativo foi obedecido nas disposições de certo modo inconsistentes que foram adotadas no estabelecimento das relações entre o governo inglês e os das suas colônias semi-autônomas. Uma condição que se apoia em convenção e não na lei foi definida no Relatório Balfour de 1926 da seguinte maneira: “As comunidades autônomas dentro do Império Britânico, estão em igualdade de condições, e não estão, de modo algum, subordinadas umas às outras, em qualquer setor de seus negócios internos e externos, muito embora estejam unidas por laços comuns à Coroa e livremente associadas entre si como membros da Comunidade de Nações Britânicas”. O princípio da independência dos Domínios foi assim reconhecido no Relatório Balfour: “Não estaria de acordo com a prática constitucional dar o Governo do Reino Unido a sua Majestade qualquer conselho em qualquer assunto relativo aos negócios de um Domínio contra o ponto de vista do Governo desse Domínio”. Nesta base, concordou-se que a competência para vetar não mais pode ser exercida com respeito à legislação do Domínio (24).

Constituições recentemente promulgadas na Europa basearam-se no princípio unitário de organização do governo, com a exceção da Alemanha e Áustria, onde um tipo parcial de federalismo foi o preferido. Sugeriu-se a federalização do continente europeu, plano esse em que a maioria das fases importantes do processo legislativo ficaria a cargo de um governo central que exerceria os poderes de administração, atualmente reservados a cada um dos Estados da Europa. Embora nesse plano

23) Artigo 5.

24) “As mudanças na estrutura jurídica da Comunidade de Nações Britânicas”, de Robert A. Mackay — *International Conciliation* (setembro, 1931). Coube aos povos anglo-saxônicos, diz o Professor Adams, “serem os primeiros a demonstrar a possibilidade de um império abrangendo as mais variadas condições e interesses, mantendo, porém, um único, firme e geralmente eficaz governo deixando

20) R. C. Brooks — *Government and Politics of Switzerland*, (World Book Company, 1918 pag. 48.

21) Artigo 14.

22) R.C. Brooks, op. cit. pag. 59.

a duplicação da maquinaria administrativa fôsse evitada, sendo as leis administradas por autoridades familiarizadas com as condições predominantes nas diversas comunidades, êle envolveria uma subordinação dos governos locais às autoridades nacionais em flagrante contraste com a posição de independência desfrutada pelos Estados na União americana e na União britânica. "Os caminhos abertos pelos governos centrais nos campos de competência legislativa usualmente reservados às jurisdições locais", nota o Professor Zurcher, "gerou uma modalidade de relação entre o centro e as partes, relação essa que não é igual a existente no sistema unitário" (25). Sob o regime de Hitler na Alemanha, o Lander era de fato a única área administrativa do governo central.

Uma proposta realmente singular relativamente ao emprêgo do princípio federativo de modo mais amplo à solução dos problemas internacionais foi a contida no *memorandum* que Briand, então Ministro do Exterior da França, apresentou aos governos europeus seguindo nova organização política para a Europa. A União que sugeriu, teria por base a doutrina da soberania absoluta e da dependência política dos Estados — o que tornaria perfeitamente possível uma tal União. Mas as nações européias nem ao menos se mostraram dispostas a tomar as medidas preliminares para a efetivação da medida que Briand propôs, voltando-se, em vez disso, no sentido de um nacionalismo mais rígido (26).

Muito embora o federalismo como princípio político muito contribuisse para a unificação e o desenvolvimento de alguns Estados, não cooperou para a realização das grandes esperanças de seus defensores no correr do século dezenove. Em 1863 Proudhon declarava: "Sòmente o federalismo pode resolver, tanto na teoria como na prática, o problema do ajustamento entre os princípios de liberdade e os de autoridade, dando a todos uma esfera de ação exclusiva, definindo as respectivas competências e garantindo-lhes o direito de ampla iniciativa". Pensava-se então que o federalismo substituiria a coação exercida pelas autoridades centrais pela reciprocidade, pela compreensão e pelo ajustamento. Quando as idéias pluralistas de organizações política granjearam popularidade, o federalismo foi louvado como uma combinação das tendências pluralistas com o princípio regulador da solidariedade.

embora independente tôdas as divisões distintas mas integradas no conjunto nacional em que tem direito de se manifestarem e do qual participam. Esta é a solução democrática do problema e este é o governo federal". (George Burton Adams — *The British Empire and a League of Peace* — G. P. Putnam's Sons, 1919, pág. 55).

25) Arnold John Zurcher, *The Experiment with Democracy in Central Europe* (Oxford University Press, 1933) pág. 43.

26) Para melhor esclarecimento sobre a união federal européia, vide *Bulletins: International Conciliation*, junho, 1930 e dezembro, 1930.

PROBLEMAS DE GOVÊRNO FEDERAL

Não obstante o sucesso que o sistema federal de govêrno obteve em países como os Estados Unidos, a Suíça, o Canadá, a Austrália e em alguns países da América do Sul, é ainda difícil determinar se o federalismo é uma forma de govêrno estável ou transitória. Nos sistemas federativos, a tendência (com raras exceções) para ampliar as autoridades do govêrno central os seus poderes, estendendo seu campo de jurisdição às expensas dos Estados para justificar a tese de que o govêrno federal seria aos poucos substituído pelo unitário. Nesse sentido, os Estados passam a ter mais a natureza de simples distritos administrativos e menos a de unidades de govêrnos autônomos e independentes. Tem-se afirmado, com muita propriedade aliás, que "o fator psicológico que, em suma, forma uma condição necessária à implantação de um Estado Federal é o que o povo do futuro Estado que se planeja instituir deseje de fato organizar-se, tendo em vista muitos objetivos, numa só nação, muito embora não deseje perder o seu direito a uma existência independente" (27). As condições políticas e econômicas que a princípio geraram o separatismo e os direitos dos Estados, foram, porém, profundamente modificadas pelo moderno progresso industrial. Os interesses dos Estados separados entrelaçaram-se de tal modo com o interesse de bem-estar dos demais que o sentimento do nacionalismo praticamente conquistou em tôda a parte um interesse dominante. Isto não quer dizer, porém, que o federalismo deve desaparecer. O aumento extraordinária das funções de govêrno impõe, de fato, a manutenção e a incentivação da participação ativa das unidades locais nos negócios políticos.

Segundo o Professor Dicey, os três principais característicos do federalismo são:

- 1 — a supremacia da Constituição;
- 2 — a distribuição, entre organismos que possuem autoridade limitada e coordenada, dos diferentes poderes de govêrno;
- 3 — a autoridade do judiciário para interpretar a Constituição. (28)

Ampliando essas características, sustentam que o govêrno federal deve dispor de alguma coisa que tenha a natureza de uma constituição escrita, que esteja acima das leis ordinárias e que sirva para delimitar as esferas de ação dos Estados e da União. Quanto mais clara e explícita fôr essa delimitação, menos provável serão as controvérsias que perturbam a estabilidade do regime federal. Outros governos federais muito lucraram com os erros do sistema norte-americano, tendo pois mais cuidado com a distribuição expressa das funções governamentais.

27) A. W. Dicey "Federal Government" — *Law Quarterly Review* (janeiro, 1885) Vol. I, pág. 81.

28) *Ibid*, pág. 82.

A terceira característica, — autoridade do judiciário como intérprete da Constituição — não é um requisito invariável do governo federal. O judiciário americano possui mais autoridade nesse sentido do que o de outros sistemas federativos, muito embora o da Austrália e do Canadá tenham ao seu cargo a função de zelar para que não sejam transpostos os limites prescritos nas respectivas cartas constitucionais. O povo suíço, depois de um estudo cuidadoso da experiência americana, cassou ao judiciário a prerrogativa de interpretar a Constituição, conferindo-a ao legislativo (29). Muito embora o federalismo exija que haja alguma coisa que tenha a natureza de um instrumento escrito em que estejam claramente prefixados os campos da ação governamental, a defesa da Constituição e a garantia de observância dêsses limites tanto pode caber ao judiciário como ao legislativo.

Alguns dos defeitos do federalismo estão se evidenciando cada vez mais, ao mesmo tempo que os seus entusiastas estão exigindo a aplicação do princípio federativo às organizações nacionais e internacionais. A crescente complexidade das funções políticas acarreta muitas vezes a superposição “de funções e uma confusão dos objetivos que devem ser alcançados tanto pelas autoridades locais como pelas centrais. Devido às necessidades oriundas da situação criada, a distribuição de autoridade entre as unidades locais e nacionais num sistema federal deve ser definida e detalhada. Isto acarreta a formação de um molde excessivamente rígido no qual se deve moldar a ação política enquanto a distribuição de poderes cria lacunas que torna o governo impotente para enfrentar situações que exigem medidas urgentes e eficazes. Embora haja falta de unidade e de eficiência na administração pública de um Estado Federal, o princípio federativo facilita, de qualquer modo, a ação autônoma das divisões políticas locais. A celebre “zona escura” — como é chamada nos Estados Unidos — onde as corporações podem se empenhar em atividades interestaduais com muito pouca regulamentação tanto por parte dos órgãos federais como dos estaduais, revela a fraqueza de uma distribuição de poderes a que falta definição e objetividade. Parece ser uma característica dos sistemas federais de governo evitar os ataques diretos e frontais aos problemas econômicos e industriais. A divisão usual de poderes entre as unidades governamentais oferece oportunidades especiais às empresas privadas de se protegerem contra as inconveniências do controle político. As medidas

de política social podem perfeitamente ser dificultadas ou eliminadas com base em argumentos do direito constitucional.

Tem sido praticamente impossível fazer uma distribuição satisfatória de poderes quando estão em jogo problemas intrincados da moderna vida econômica e industrial. Ou os poderes e as funções se sobrepõem, com os conseqüentes conflitos e confusões, ou uma meticulosa separação põe certos setores que precisam ser regulamentados fora do alcance da Constituição, com a conseqüência da criação das tão faladas “esferas de anarquia”. A suposta vantagem de uma forma federal de governo, isto é, a vantagem de permitir-se a experimentação e adaptação das leis às condições locais é, em parte, contrabalançada pela influência dos processos competitivos que contribui para a adoção de padrões incrivelmente baixos. Muito embora haja, na maioria dos sistemas federais, notáveis indicações da ampliação e do reforço dos poderes do governo federal e a conseqüente redução das funções dos Estados, ainda há boas razões para se acreditar que a forma federativa de governo provou ser melhor até agora inventada para conseguir unidade e eficiência nos negócios nacionais e para manter um governo local forte e ativo.

BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

BURGESS, John W., *Political Science and Constitutional Law* (Ginn and Company, 1902) vol. I, livro II, cap. III.

THOMPSON, Walter, *Federal Centralization* (Harcourt, Brace and Company, 1923). Laski, Harold J., *Grammar of Politics* (Yale University Press, 1919) cap. VII. Kennedy, W.P.M., *The Constitution of Canada* (Oxford University Press, 1922).

KERR D., *Law of the Australian Constitution* (Carswell Company, 1925) Finer, H., *Theory and Practice of Modern Governments* (Dial Press, 1931) especialmente vol. I, caps. IX e X. *Report of the Royal Commission on the Constitution of the Commonwealth, Australia, 1929.*

CANAWAY, A.P., *The Failure of Federalism in Australia* (Oxford University Press, 1930).

SMITH, Herbert Arthur, *Federalism in North America* (The Chapman Law Publishing Company, 1923).

ROWE, Leo S., *The Federal System of the Argentine Republic* (Carnegie Institution of Washington, 1921).

BROOKS, Robert C., *Government and Politics of Switzerland*, (World Book Company, 1918).

BUELL, Raymond Leslie, *Internacional Relations* (Henny Holt and Company, Inc., 1929) Edição revista, cap. X.

ZURCHER, Arnold John, *The Experiment in Democracy in Central Europe* (Oxford University Press, 1933).

VINACKE, Harold M., *International Organization* (F. S. Crofts E. Co., 1934) Cap. IV.

29) Vide Artigo 113 da Constituição dos Estados Unidos.

Evolução do Direito Constitucional Brasileiro

J. GUILHERME DE ARAGÃO

A HISTÓRIA do Direito Constitucional Brasileiro começa com a Independência. A 23 de junho de 1822, D. Pedro I convoca Assembléia Constituinte para elaborar e votar a lei fundamental do país, e consumir a emancipação política do Brasil em relação à coroa portuguesa. Por força da convocação imperial, reuniu-se a Assembléia Geral Constituinte entre 2 de maio e 12 de novembro de 1823. Não obstante, a incompatibilidade das tendências ultra-liberais dos legisladores constituintes com o espírito autoritário e conservador de D. Pedro I determinou a dissolução da Assembléia Constituinte incumbindo o Imperador o Conselho do Estado elaborar o novo projeto, de que resultou a primeira Constituição do Brasil, a saber a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por sua Majestade o Imperador, também chamada a Carta de Lei, de 25 de março de 1824.

Aconteceu, entretanto, que, a partir dos primeiros anos de vigência da Constituição de 1824, mais se acentuaram as tendências autoritárias de D. Pedro I, sobrevivendo uma atmosfera de inquietação política, que culminou com o movimento de 7 de abril de 1831 em virtude do qual o Imperador abdicou do trono, e regressou a Portugal. Consequentemente tomou vulto a tendência revisionista da Constituição. Daí o Ato Adicional de 12 de agosto de 1834 e a Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840, que interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional, ou melhor do Ato Adicional de 1834. Esse foi o estatuto político por que se regeu o país, de 1824 a 1889. Através dêle, dominava a figura de D. Pedro II. Como diz Joaquim Nabuco: "Antes de tudo, o Reinado é o Imperador. De certo, êle não governa diretamente e por si mesmo; cinge-se à Constituição e às formas do sistema parlamentar; mas como êle é só árbitro da voz de cada partido e de cada estadista, e como está em suas mãos o fazer e desfazer ministros, o poder é praticamente dêle" (1).

O movimento social abolicionista e a fermentação de idéias liberais sob inspiração do positivismo deflagaram o movimento republicano de 1889. Por outro lado, a desagregação da economia

agrária e o solapamento concomitante, do velho tipo de sociedade agrária e patriarcal viriam condicionar a transformação do Estado brasileiro e acelerar a transição do regime monárquico para o regime republicano. Assim, proclamada a República, procedeu-se à convocação da Assembléia Constituinte que elaborou o estatuto jurídico da República, à base do projeto de autoria de Ruy Barbosa. Em resultado, a 24 de fevereiro de 1891, promulgava-se a primeira Constituição da República, caracterizada pela forma de governo liberal, de tipo burguês. Assim é que, na forma do novo estatuto político, a soberania nacional exercia-se através dos três poderes clássicos. Dêsse modo, o Poder Legislativo adotava o sistema bicameral, constituindo na *Câmara dos Deputados*, eleita em número proporcional à população de cada Estado e do *Senado*, com número igual de representantes das unidades federadas. Por sua vez, o Poder Executivo se personificava no Presidente da República, eleito diretamente pelo povo, e assistido por Ministros responsáveis politicamente perante a lei. Finalmente, o Poder Judiciário completava a trilogia clássica dos poderes, encontrando sua expressão máxima no Supremo Tribunal Federal, incumbido de apreciar a constitucionalidade das leis.

A Constituição de 1891 mostrou-se logo cedo desajustada às necessidades políticas e às realidades nacionais. Dentre os que se filiavam à conveniência de revisão, estava Alberto Torres que, após analisar as deficiências do primeiro estatuto político republicano, apresentou seu famoso projeto de Revisão Constitucional. Nem mesmo Ruy Barbosa se furtou a reconhecer a conveniência de revisão. Todavia, esta apenas sobreveio a 7 de setembro de 1926. Ainda assim, a emenda constitucional de 1926 não se ajustou às novas condições criadas com a terminação da primeira guerra mundial, por isso que se atinha a fixar medidas de ordem política: definição dos casos de intervenção federal nos Estados; restrição à concessão do "habeas-corpus" aos casos de liberdade individual, e princípio de uma política econômica, do tipo dirigista ou intervencionista, em situação de crise.

(1) JOAQUIM NABUCO, in "Um Estadista do Império".

Causas mais profundas, entretanto, já estavam atuando para a eclosão de novo período republicano. O reflexo dos problemas jurídico-sociais, o estado de espírito conseqüente à influência de movimento de proteção ao trabalho e de fortalecimento dos Poderes de Estado para fazer face às novas exigências sociais criaram, por assim dizer, o clima de transição. Ao lado disso, a ordem interna do país, na fase da sucessão presidencial do Governo Washington Luiz, sob o impacto de forças políticas em conflito periclitou, e abriu caminho à revolução. E a outubro de 1930, uma revolução de âmbito nacional, vitoriosa, iniciava nova fase republicana, sob a presidência do Sr. Getúlio Vargas que, mediante o decreto institucional de 11 de novembro de 1930, lançou os fundamentos do novo regime. Após a revolução constitucionalista de 1932, convocou o Chefe do Governo a Assembléia Constituinte que elaborou novo diploma constitucional: a Constituição de 16 de julho de 1934.

O novo diploma político na realidade inseriu inovações decorrentes das novas condições sociais. Diz, com razão, Pinto Ferreira "a nova carta magna sofreu decisiva influência da Constituição de Weimar, é um reflexo sul-americano dela, catalogando-se o nosso regime não mais como uma democracia liberal, e sim como uma democracia social, com a poderosa ampliação da atividade do governo no campo". Em conseqüência, foram inseridos na Carta de 1934 os dispositivos sobre a justiça do trabalho, o salário mínimo, a nacionalização das empresas, a limitação, por motivo de ordem pública, de propriedade particular; a representação profissional no Congresso, etc.

Inegavelmente inovadora e renovadora, a Constituição de 1934 estava destinada a curta duração. Na realidade, a repercussão, no país, das tendências de fortalecimento do Poder Executivo, para poder fazer face aos perigos sociais desencadeados pelas correntes extremistas, levou a implantação do Estado Forte, consubstanciado na Constituição de 10 de novembro de 1937. Estabeleceu-se, então, a proeminência do Poder Executivo; ocuparam lugar de destaque os objetivos de ordem social, de proteção aos trabalhadores; ensaiou-se, por assim dizer, o Estado "tecnocrata", ao mesmo tempo dirigista e planejador. Ao Estado Forte sucedeu o novo regime instituído com a carta de 1946, que é, em última análise, um termo médio entre a tendência tecnocrata da Constituição de 1937 e o aspecto da democracia social da Constituição de 1934.

CONSTITUIÇÕES DE 1824, 1891, 1934, 1937 1946

Sem abdicar do caráter tradicional, conservador e legitimista do Estado monárquico, a Constituição de 1824 consagrou vários princípios liberais, apresentando-se mesmo avançada, neste particular. Consignou uma Declaração de Direitos Cíveis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros; aboliu as corporações, como recomendavam os princípios da Revolução Francesa; estabeleceu o sistema bi-

cameral de representação legislativa e o Governo de tipo parlamentarista. Apresenta, de modo geral, a Constituição de 1824, além do preâmbulo, 8 Títulos, divididos em Capítulos, e assim ordenados:

TÍTULO 1.º — (sem divisão), sobre a definição do Império do Brasil e a forma de Governo (Governo Monárquico Constitucional, Hereditário e Representativo).

TÍTULO 2.º — (sem divisão), sobre a cidadania brasileira.

TÍTULO 3.º — (sem divisão), sobre a Divisão dos Poderes (4 poderes: Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial), e a Representação Nacional.

TÍTULO 4.º — Sobre o Poder Legislativo, com 6 capítulos, a seguir discriminados:

Capítulo I — Dos Ramos do Poder Legislativo e suas atribuições;

Capítulo II — Da Câmara dos Deputados;

Capítulo III — Do Senador;

Capítulo IV — Da Proposição, Discussão, Sanção e Promulgação das Leis;

Capítulo V — Dos Conselhos Gerais da Província e suas atribuições;

Capítulo VI — Das eleições.

TÍTULO 5.º — Imperador, com 8 capítulos a seguir discriminados:

Capítulo I — Do Poder Moderador;

Capítulo II — Do Poder Executivo

Capítulo III — Da Família Imperial e sua Dotação;

Capítulo IV — Da Sucessão do Império;

Capítulo V — Da Regência na Menoridade, ou impedimento do Imperador;

Capítulo VI — Do Ministério;

Capítulo VII — Do Conselho de Estado;

Capítulo VIII — Da Força Militar.

TÍTULO 6.º — Com *Capítulo único* — Do Poder Judicial.

TÍTULO 7.º — Da Administração e Economia das Províncias, com os 3 Capítulos seguintes:

Capítulo I — Da Administração;

Capítulo II — Das Câmaras;

Capítulo III — Da Fazenda Nacional.

TÍTULO 8.º — (sem divisão) Disposições Gerais e Carta de Direitos Cíveis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros.

Quanto ao seu aspecto tradicional, conservador e legitimista, a Carta de 1824 adota o princípio do governo perpétuo e hereditário; dispõe sobre a intangibilidade de direitos do Imperador e da Família Imperial, como os da educação dos príncipes, de sucessão do Imperador, de dotação para a Família Imperial; as formas especiais do impedimento, o meio de supri-los, em face de vacância no trono.

Também considerável é a contribuição do sistema democrático representativo, tornando-se, entretanto, o Brasil um Estado unitário, e não federativo. Na discriminação dos Poderes, acrescentou a Carta de 24 à enumeração clássica (Poder Legislativo, Judiciário e Executivo) o Poder Mo-

derador, com o objetivo de velar pela manutenção da independência do Brasil e equilíbrio e harmonia dos demais Poderes. Neste setor — cumpre acentuar — incidiu o Ato Adicional de 1834 e a Lei Interpretativa de 1840, conservando-se incólume o caráter legitimista e hereditário da Constituição.

É óbvio que a mudança de regime viria em 1889, acarretar um tipo de Carta Constitucional substancialmente diverso daquele de 1824. Caira o Estado hereditário; surgia o Estado de Governo temporário; ao unitarismo de 1824 sucedeu o federalismo. Deixou de existir o Poder Moderador; mais amplamente liberal assumou a Declaração de Direitos. Traduzindo as novas tendências, a Carta de 24 de fevereiro de 1891 surgiu em 91 artigos de texto constitucional, além de oito artigos de "Disposições Transitórias". Integram-lhe o esquema, além de conciso preâmbulo, cinco títulos, divisíveis em Seções, que por sua vez se subdividem em capítulos. Há, assim, a discriminação seguinte na Constituição de 24 de fevereiro de 1891:

TÍTULO I — Da Organização Federal: Disposições Preliminares. Este Título contém um adendo de 15 artigos de Disposições Preliminares. Seguem-se três Seções, assim subdivididas:

SEÇÃO I — Do Poder Legislativo, com 5 capítulos:

Capítulo I — Disposições Gerais;

Capítulo II — Da Câmara dos Deputados;

Capítulo III — Do Senado;

Capítulo IV — Das atribuições do Congresso;

Capítulo V — Das Leis e Resoluções.

SEÇÃO II — Do Poder Executivo com 5 capítulos:

Capítulo I — do Presidente e do Vice-Presidente;

Capítulo II — Da eleição do Presidente e do Vice-Presidente;

Capítulo III — Das atribuições do Poder Executivo;

Capítulo IV — Dos Ministros de Estado;

Capítulo V — Da responsabilidade do Presidente.

SEÇÃO III — Do Poder Judiciário (sem capítulo).

TÍTULO II — Dos Estados (sem divisão).

TÍTULO III — Do Município (sem divisão).

TÍTULO IV — Dos Cidadãos Brasileiros, com duas Seções:

SEÇÃO I — Das Qualidades do Cidadão Brasileiro (sem capítulo).

SEÇÃO II — Declaração de Direitos (sem capítulo).

TÍTULO V — Disposições Gerais (sem divisão).

São característicos da Constituição de 1891: forma de governo representativo e República Federativa; autonomia dos Estados membros, em que se transformaram as antigas províncias do Império; governo presidencialista, divisão harmônica dos Poderes; responsabilidade política do Presidente da República e dos seus auxiliares diretos, Ministros de Estado; Declaração de Direitos de índole liberal, a tal ponto que estabelece a naturalização geral a estrangeiros, a grande na-

turalização, de modo a instituir igualdade civil e política entre nacionais e estrangeiros.

Ao passo que a Constituição de 1891 se apresenta como um estatuto político de índole eminentemente jurídica, a Constituição de 1934 se caracteriza pela dualidade do jurídico e do social. Ao lado da Declaração de Direitos, o aspecto objetivo do Estado, em suas finalidades de propulsão do bem-estar social, da satisfação das necessidades coletivas. Para tanto contribuíram as tendências sociais do primeiro pós-guerra. O Tratado de Versailles, pelo seu art. 47, estabeleceu uma série de garantias sociais ao trabalho; a seu turno, as crises econômicas parciais, que vieram culminar na grande crise de 1927 e 1928, levaram ao Estado a preocupação do "econômico". Neste centro de forças, a Constituição de 1934 sincroniza com as tendências dominantes, o mesmo tempo que aproveita e procura restaurar princípios constitucionais das cartas anteriores. Nota-se-lhe a influência de 1891 na forma clássica do regime de república federativa de 1824, com a doutrinação posterior de Alberto Torres. Trai a tentativa do 4.º Poder, ao inserir um capítulo sobre a "Coordenação dos Poderes". Assim delineada, a Constituição de 1824 apresenta o seguinte esquema:

Preâmbulo, com a invocação de "confiança em Deus".

Oito Títulos, divisíveis em Capítulos, que se subdividem em seções (Esquematização oposta à de 1891).

TÍTULO I — Da Organização Federal, com 6 capítulos.

Capítulo I — Disposições Preliminares (sem subdivisão em Seção).

Capítulo II — Do Poder Legislativo, com 4 Seções.

SEÇÃO I — Disposições Preliminares.

SEÇÃO II — Das atribuições do Poder Legislativo.

SEÇÃO III — Das Leis e Resoluções.

SEÇÃO IV — Da Elaboração do Orçamento.

Capítulo III — Do Poder Executivo com 4 Seções.

SEÇÃO I — Do Presidente da República.

SEÇÃO II — Das atribuições do Presidente da República.

SEÇÃO III — Da Responsabilidade do Presidente da República.

SEÇÃO IV — Dos Ministros de Estado.

Capítulo IV — Do Poder Judiciário, com 5 Seções.

SEÇÃO I — Disposições Preliminares.

SEÇÃO II — Da Corte Suprema.

SEÇÃO III — Dos Juizes e Tribunais Federais.

SEÇÃO IV — Da Justiça Eleitoral.

SEÇÃO V — Da Justiça Militar.

Capítulo V — Da Coordenação dos Poderes (2 Seções).

SEÇÃO I — Disposições Preliminares.

SEÇÃO II — Das Atribuições do Senado Federal.

Capítulo VI — Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais (3 Seções).

SEÇÃO I — Do Ministério Público.

SEÇÃO II — Do Tribunal de Contas.

SEÇÃO III — Dos Conselhos Técnicos.

TÍTULO II — Da Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (sem divisão).

TÍTULO III — Da Declaração de Direitos com dois (2) Capítulos.

Capítulo I — Dos Direitos Políticos (sem seção).

Capítulo II — Dos Direitos e Garantias Individuais (sem seção).

TÍTULO IV — Da Ordem Econômica e Social (sem divisão).

TÍTULO V — Da Família, da Educação e da Cultura (2 capítulos).

Capítulo I — Da Família (sem subdivisão).

Capítulo II — Da Educação e da Cultura (sem subdivisão).

TÍTULO VI — Da Segurança Nacional (sem divisão).

TÍTULO VII — Dos Funcionários Públicos (sem divisão).

Acrescentam-se as “Disposições Transitórias” com 26 artigos. A simples enumeração acima dá idéia das tendências político-sociais da Constituição de 1934. Isso significa que, ao lado do seu aspecto clássico, de estruturação jurídica do Estado com a trilogia da divisão dos Poderes, o sistema de república federativa e de governo representativo, — a Constituição de 1934 acentua o aspecto econômico e social. Nesse sentido, destaca o título da “Ordem Econômica e Social”; traça diretrizes à Educação Nacional. Também insere o princípio de caráter tecnocrata, como a implantação de Conselhos Técnicos, o sistema de articulação dos Poderes, através da “Coordenação dos Poderes”; e a assistência técnica aos Municípios.

Em relação à Constituição de 1934, a Carta de 10 de novembro de 1937 apresenta, em primeiro lugar, o sentido de fortalecimento do Poder Executivo; adota o princípio, também em favor do Poder Executivo, da Delegação de Poderes; institui órgãos de comando “técnico”; o Conselho de Economia Nacional e o Departamento Administrativo do Serviço Público, acentuando, assim, o aspecto tecnocrata da carta anterior; deu maior força centrípeta à federação, com tendência para substituir a descentralização política e administrativa pelo regime de federação “diretorial”. Finalmente, ao passo que as Constituições anteriores são estatutos políticos “promulgados” a de 1937 é uma Carta “outorgada”. Por outro lado, sua esquematização é despida do formalismo das Cartas precedentes, não apresentando divisões em títulos ou capítulos, etc. Dêsse modo, sua contextura é livre e tem somente o título a discriminar cada matéria constitucional. Há, assim, os seguintes títulos:

- a) Da Organização Nacional;
- b) Do Poder Legislativo;
- c) Do Conselho Federal;
- d) Das Leis e das Resoluções;
- e) Da Elaboração Orçamentária;
- f) Da Responsabilidade do Presidente da República;
- g) Dos Ministros de Estado;
- h) Do Poder Judiciário;

- i) Do Supremo Tribunal Federal;
- j) Da Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- l) Da Justiça Militar;
- m) Do Tribunal de Contas;
- n) Da Nacionalidade e da Cidadania;
- o) Dos Direitos e Garantias Individuais;
- p) Da Família;
- q) Da Educação e da Cultura;
- r) Da Ordem Econômica;
- s) Dos Funcionários Públicos;
- t) Dos Militares de Terra e Mar;
- u) Da Segurança Nacional;
- v) Da Defesa do Estado;
- w) Disposições Transitórias e Finais.

É refletindo uma síntese das Cartas de 1937 e de 1934 que a Constituição de 1946, inaugura novo período político em nossa história republicana. Da Constituição de 1937 aproveita algo dos princípios de ordem técnica, como a instituição de um órgão de comando econômico, a saber, o Conselho de Economia Nacional; restaura as tendências fundamentais de proteção ao trabalho e de justiça social. Mais visíveis e mesmo profundas são as influências sobreviventes da Carta de 1934. Desta, a Constituição vigente retoma a descentralização administrativa, com base no fortalecimento do Município; a estrutura do novo regime federativo, a forma tradicional da representação bicameral.

Por sua vez, a esquematização da Carta de 1946 é análoga à de 1934, apresentando o texto a divisão em títulos, a subdivisão destes em capítulos, e os capítulos em Seções. Em linhas gerais, a Constituição de 1946 ofereceu o esquema seguinte:

TÍTULO I — A Organização Federal com 4 Capítulos.

Capítulo I — Disposições Preliminares (sem subdivisão).

Capítulo II — Do Poder Legislativo (com 6 Seções).

SEÇÃO I — Disposições Preliminares.

SEÇÃO II — Da Câmara dos Deputados.

SEÇÃO III — Do Senado Federal.

SEÇÃO IV — Das Atribuições do Poder Legislativo.

SEÇÃO V — Das Leis.

SEÇÃO VI — Do Orçamento.

Capítulo III — Do Poder Executivo (com 4 Seções).

SEÇÃO I — Do Presidente e do Vice-Presidente da República.

SEÇÃO II — Das Atribuições do Presidente da República.

SEÇÃO III — Da Responsabilidade do Presidente da República.

SEÇÃO IV — Dos Ministros de Estado.

Capítulo IV — Do Poder Judiciário (com 6 Seções).

SEÇÃO I — Disposições Preliminares.

SEÇÃO II — Do Supremo Tribunal Federal.

SEÇÃO III — Do Tribunal Federal de Recursos.

SEÇÃO IV — Dos Juizes e Tribunais Militares.

SEÇÃO V — Dos Juizes e Tribunais Eleitorais.

SEÇÃO VI — Dos Juizes e Tribunais do Trabalho.

TÍTULO II — *Da Justiça dos Estados* (sem divisão).

TÍTULO III — *Do Ministério Público* (sem divisão).

TÍTULO IV — *Da Declaração de Direitos* (com dois capítulos).

Capítulo I — Da Nacionalidade e da Cidadania (sem subdivisão).

Capítulo II — Dos Direitos e das Garantias Individuais (sem subdivisão).

TÍTULO V — *Da Ordem Econômica e Social* (sem divisão).

TÍTULO VI — *Da Família, da Educação e da Cultura* (com 2 capítulos).

Capítulo I — Da Família (sem subdivisão).

Capítulo II — Da Educação e da Cultura (sem subdivisão).

TÍTULO VII — *Das Forças Armadas* (sem divisão).

TÍTULO VIII — *Dos Funcionários Públicos* (sem divisão).

TÍTULO IX — *Disposições Gerais* (sem divisão).

Acrescenta-se à discriminação supra o "Ato das Disposições Constitucionais Transitórias", com 36 Artigos.

PODERES DO ESTADO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1946

Todo o sistema de organização e articulação dos Poderes vem consignado no título I, da Constituição de 1946. Voltando à forma mais ampla do federalismo, anterior a 1937, a Carta de 1946 perfilhou a clássica discriminação dos Poderes "independentes e harmônicos entre si" (Artigo 36). Aparando, ainda, o centralismo do Poder Executivo de 1937, proibiu a qualquer dos Poderes "delegar atribuições", não podendo, conseqüentemente, legislar o Poder Executivo. De modo geral, assumem os Poderes de Estado, na Constituição de 1946, os seguintes característicos:

Poder Legislativo — Restaura-se o sistema bicameral, constituindo-se o Congresso Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Como Poder unificado, o Legislativo pode, entretanto, reunir as duas casas do Congresso para, em sessão conjunta:

I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar o regimento comum;

III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV — deliberar sobre o veto.

(Art. 41, da Constituição de 1946)

Integram a Câmara dos Deputados representantes do povo, eleitos, segundo o sistema da representação proporcional, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Territórios. Dentro de sua função legislativa, compete privativamente à Câmara dos Deputados declarar, pelo voto da maioria absoluta

de seus membros, a procedência ou a improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos crimes comuns onde responsabilidade, consoante o art. 88 da Constituição, e, ainda, contra os ministros nos crimes conexos com os do Presidente da República. Também lhe cabe a iniciativa da tomada de contas do Presidente da República, mediante designação de comissão especial, quando não forem apresentadas ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias, após a abertura da sessão legislativa.

Ao Senado Federal costuma-se dar colocação de relêvo no sistema bicameral. No império, os senadores eram vitalícios, em algumas Constituições modernas, como a da Áustria, a Hungria, etc. há os senadores por direito, convocados dentre as classes aristocráticas. Esses exemplos bastam para se reconhecer a importância desta Casa do Congresso, ainda chamada: Câmara Alta.

Na Constituição Brasileira, o Senado Federal retrata algo dessa colocação eminente. Assim, o mandato do senador é de 8 (oito) anos; renovando-se a representação de cada Estado e do Distrito Federal, de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços. Ao Senado Federal compete privativamente:

I — julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza, conexos com os daquele;

II — processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal e o Procurador-Geral da República nos crimes de responsabilidade. (Art. 62 da Constituição).

Tais atribuições dizem respeito ao processo e ao julgamento de autoridades do Estado, nos crimes de ordem política. Outras há que se referem ao Governo e à Administração. Nesse sentido, dispõe o art. 63 da Constituição:

Art. 63. Também compete privativamente ao Senado Federal:

I — aprovar, mediante voto secreto, a escolha de magistrados... do Procurador Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos membros do Conselho Nacional de Economia e dos chefes de missão diplomática, de caráter permanente;

II — autorizar os empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Finalmente, incumbe ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Possui o Congresso Nacional, como Poder Uno, atribuições legislativas pendentes de sanção do Presidente da República, e atribuições de sua competência exclusiva. No primeiro caso, o ato legislativo é a Lei propriamente dita, sancionada pelo Presidente da República ou promulgada pelo Senado Federal; no segundo caso, o ato legislativo é o *Decreto Legislativo*.

Há, ainda, que assinalar, quanto ao Poder Legislativo, a tramitação de cada lei, na sua elaboração.

A iniciativa das leis (art. 67) ressaltados os casos de competência exclusiva, cabe ao Presidente da República e a qualquer membro e Comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. E' da competência da Câmara dos Deputados e do Presidente da República a iniciativa da lei de fixação das forças armadas e a de todas as leis sobre matéria financeira. Enfim, matéria existe da competência exclusiva do Presidente da República: assim a iniciativa das leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem no decurso de cada legislatura, a lei de fixação das forças armadas.

Conforme a competência na iniciativa das leis, duas são, no geral, as tramitações estabelecidas:

1.^a) Se o Projeto de Lei é de iniciativa do Poder Executivo;

2.^o) Se o Projeto de Lei é de iniciativa de uma das Casas do Congresso.

No primeiro caso, o Projeto é encaminhado à Câmara dos Deputados, acompanhado de mensagem, e de Exposição de Motivos justificativas da medida a constituir objeto de lei. Na Câmara dos Deputados, começará obrigatoriamente a discussão do Projeto de Lei (art. 67, § 3.^o).

Terminada a discussão na Câmara dos Deputados, passará o Projeto ao Senado Federal, que poderá aprová-lo ou emendá-lo. Aprovando-o, o Senado enviará à sanção ou promulgação. Emendando-o, restituirá à Câmara para que se pronuncie sobre a modificação, aprovando-a ou não (artigo 69). Concluída a votação, seria o Projeto enviado à sanção ou promulgação.

Se se tratar de Projeto de Lei de iniciativa de uma das Casas do Congresso, será o mesmo enviado à outra, depois de aprovado, para ser revisto. Se esta o emendar, volverá o Projeto à primeira para que se pronuncie acerca da modificação, aprovando-a ou não. Seguir-se-á a sanção ou a promulgação.

Sanção, Veto e Promulgação — De posse do Projeto que lhe tiver encaminhado o Poder Legislativo, o Presidente da República, dando-lhe aprovação, o sancionará, mandando-o à publicação.

A fórmula de sanção é a seguinte:

"Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. ...

Se, entretanto, o Presidente da República julgar o Projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, vetá-lo-á total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, contados daquele em que o receber. Há, dessa forma, o *veto parcial* ou o *veto total*.

Decorrido o referido prazo, o silêncio da Presidência da República importará sanção.

Promulgação — Há duas espécies de *promulgação*. Decorre a primeira do silêncio do Presidente da República, durante o prazo de dez dias. A segunda forma de *promulgação da lei* é a que está prevista nos §§ 3.^o e 4.^o do art. 70 da Constituição. Assim é que, se as duas Câmaras, em sessão conjunta, conhecerem do veto presidencial e aprovarem o Projeto de Lei pelo voto de dois terços dos deputados e senadores presentes, será o mesmo restituído ao Presidente da República, agora, para *promulgação*. Se não o fizer, dentro de 48 horas, a promulgação será levada a efeito pelo Presidente do Senado; se este não o fizer, em igual prazo, fá-lo-á o Vice-Presidente do Senado.

Poder Executivo. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República (Artigo 78), que é auxiliado pelos Ministros de Estado (Artigo 90).

Em caso de impedimento, substituirá o Presidente o Vice-Presidente da República. No caso de impedimento ou vaga do Presidente ou do Vice-Presidente da República, serão chamados sucessivamente ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o Vice-Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Ocorrendo a vaga dos cargos de Presidente e de Vice-Presidente da República, far-se-á eleição sessenta dias depois de aberta a última vaga. Se as vagas se verificarem na segunda metade do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita, trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, devendo os eleitos completar o período de seus antecessores.

Como Chefe do Estado, o Presidente da República possui atribuições de Governo e Administração. Compete-lhe dentre muitos outros atos, exercer o direito do veto, nomear e demitir ministros de Estado, o Prefeito do Distrito Federal, os membros do Conselho Nacional de Economia; prover os cargos públicos, manter relações com Estados estrangeiros, celebrar tratados e convenções internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional. Nesse âmbito considerável de atribuições, a ação do Presidente da República não pode ser, entretanto, arbitrária. Daí definir a Constituição os crimes de responsabilidade do Presidente da República. Tais crimes são os que atentam contra

I — a existência da União;

II — o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;

III — o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV — a segurança interna do país;

V — a probidade na administração;

VI — a lei orçamentária;

VII — a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

VIII — o cumprimento das decisões judiciais.

Na forma da Constituição (art. 89, Parágrafo único) esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

c) *Poder Judiciário*. O Poder Judiciário é constituído dos seguintes órgãos:

- I — Supremo Tribunal Federal;
- II — Tribunal Federal de Recursos;
- III — Juízes e Tribunais Militares;
- IV — Juízes e Tribunais Eleitorais;
- V — Juízes e Tribunais do Trabalho.

Há princípios gerais e garantias especiais aos membros do Poder Judiciário. Dêse modo, os Juízes gozam das garantias de:

a) *Vitaliciedade*; não podendo perder o cargo senão por sentença judiciária;

b) *Inamovibilidade*, salvo quando ocorrer motivo de interesse público, reconhecido pelo voto de dois terços dos membros efetivos do tribunal superior competente.

c) *Irredutibilidade* de vencimentos que, todavia, ficarão sujeitos aos impostos gerais.

Outras garantias especiais dos juízes: aposentadoria compulsória aos setenta anos, com proventos integrais; vitaliciedade, após dez anos de contínuo exercício, para os juízes com funções limitadas ao preparo dos processos e à substituição dos juízes julgadores.

E' vedado ao juiz (Art. 96):

a) exercer outra função pública, salvo o magistério secundário e superior;

b) receber, sob qualquer pretexto percentagens nas causas sujeitas a seu despacho e julgamento.

c) exercer atividade político-partidária.

Por sua vez, os Tribunais têm competência para eleger seus presidentes e demais órgãos de direção, elaborar seus regimentos internos e organizar os serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos na forma da lei. Também lhes incumbe propor ao Poder Legislativo competente a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos, conceder férias e licenças a seus membros, juízes e serventuários.

I — *Supremo Tribunal Federal* — Com sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional, o S.T.F. compõe-se de onze ministros, podendo esse número ser elevado por lei, mediante proposta do próprio Tribunal.

Os ministros do S.T.F. serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. Nos crimes de responsabilidade, serão processados e julgados pelo Senado Federal. Órgão supremo do Poder Judi-

ciário, o S.T.F. tem amplas e eminentes atribuições, discriminadas no art. 101 da Constituição, sendo que ao seu Presidente compete conceder "exequatur" a cartas rogatórias de tribunais estrangeiros, ou seja, a execução de sentenças judiciais no país pedidas pelos tribunais estrangeiros.

II — *Tribunal Federal de Recursos* — Também com sede na Capital Federal, o T.F.R. compõe-se de nove (9) juízes, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, sendo dois terços entre magistrados e um terço entre advogados e membros do Ministério Público, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Órgão instituído pela Constituição de 1946, o T.F.R. tem as seguintes atribuições:

a) processar e julgar originariamente as ações rescisórias de seus acórdãos e os mandados de segurança, quando a autoridade coatora fôr Ministro de Estado, o próprio Tribunal ou o seu Presidente;

b) julgar em grau de recurso as causas decididas em primeira instância, quando a União fôr interessada como autora, ré, assistente ou oponente, exceto as de falência; ou quando se tratar de crimes praticados em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, ressalvada a competência da justiça eleitoral e da justiça militar. Também lhe compete julgar as decisões de juízes locais, denegatórias de "habeas-corpus" e as proferidas em mandados de segurança, se federal a autoridade apontada como coatora.

c) rever, em benefício dos condenados, as suas decisões criminais em processos findos.

Na forma do art. 105 da Constituição a lei poderá criar, em diferentes regiões do país, outros Tribunais Federais de Recursos, mediante proposta do próprio Tribunal, fixando-lhes sede e jurisdição territorial.

III — *Juizes e Tribunais Militares* — São órgãos da Justiça Militar.

a) o Superior Tribunal Militar

b) Tribunais e Juízes inferiores que a lei instituir.

Os Juízes do S.T.M. terão vencimentos iguais aos dos juízes do Tribunal Federal de Recursos e estabelecerá as condições de acesso dos auditores. Apesar das garantias especiais de que gozam os membros do Poder Judiciário, há restrições quanto à inamovibilidade dos magistrados da justiça militar, por isso que eles estão sujeitos a acompanhar as forças militares, junto às quais tenham de servir.

IV — *Dos Juizes e Tribunais Eleitorais* — Os órgãos da Justiça Eleitoral são os seguintes:

- a) Tribunal Superior Eleitoral;
- b) Tribunais Regionais Eleitorais;
- c) Juntas Eleitorais;
- d) Juízes Eleitorais.

O Tribunal Superior Eleitoral é sediado na Capital da República, e constitui-se de sete Juizes, dos quais cinco serão eleitos e dois, nomeados pelo Presidente da República. Dos cinco Juizes eleitos, mediante escrutínio secreto, dois são escolhidos pelo Supremo Tribunal Federal, dentre os seus Ministros; dois, pelo Tribunal Federal de Recursos, dentre os seus Juizes; um, pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal, dentre os seus desembargadores. Dos juizes escolhidos pelo Supremo Tribunal Federal, um será Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, e o outro, vice-Presidente.

Há, a seguir, na capital de cada Estado e no Distrito Federal, um *Tribunal Regional Eleitoral*, podendo ser criado outro Tribunal Regional na capital de cada Território mediante proposta do Tribunal Superior Eleitoral. Os Tribunais Regionais também se compõe de sete juizes, cinco dos quais eleitos em escrutínio secreto; dois, nomeados pelo Presidente da República.

Juntas Eleitorais — Prevê a Constituição a organização de Juntas Eleitorais, sob a presidência de um Juiz de Direito, integrada de membros nomeados pelo Tribunal Regional Eleitoral, depois da aprovação dêste.

Juizes Eleitorais — São os Juizes de Direito que exercem, com jurisdição plena e na forma da lei, as funções de juizes eleitorais.

V — *Juizes e Tribunais do Trabalho* — Coube à Constituição de 1946 elevar como corpo integrante do Poder Judiciário a Justiça do Trabalho, que se acha constituída dos seguintes órgãos:

- a) Tribunal Superior do Trabalho
- b) Tribunais Regionais do Trabalho
- c) Juntas ou Juizes de Conciliação e Julgamento.

O Tribunal Superior do Trabalho tem sede na Capital da República, devendo a lei fixar o número de Tribunais Regionais do Trabalho e respectivas sedes. Constitui característico relevante da Justiça do Trabalho o fato de exercer-se ela sob o regime de composição paritária dos Juizes. É que a Constituição assegura a paridade de representação de empregados e empregadores. Para conciliar as questões locais entre empregados e empregadores serão instituídas juntas de Conciliação e Julgamento, sendo que, nas comarcas onde não existirem, as atribuições *indicantes* competem aos Juizes de Direito. De modo geral, cabe à Justiça do Trabalho, conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos, entre empregados e empregadores, e as demais controvérsias oriundas das relações de trabalho, regidas por legislação especial, exceto os dissídios relativos a acidentes do trabalho, que são da competência da justiça ordinária.

O TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas é um órgão de posição autônoma entre os Poderes de Estado, destinado

a julgar a legalidade da execução orçamentária e dos atos administrativos que importem aplicação dos dinheiros públicos. Trata-se de órgão tradicional do Direito Público Brasileiro.

Já no período colonial, o Livro I das Ordenações Afonsinas estabelecia prescrições para o exame das contas públicas. E na forma dessas prescrições de ordem geral, havia uma série de leis extravagantes e de órgãos rudimentares que visavam contabilizar a receita e a despesa. Tais normas antecipam as funções do Tribunal de Contas. Ampliando as atribuições de controle e de contabilização, o Primeiro Império instituiu o Tribunal do Tesouro Nacional, previsto no artigo 170 da Constituição de 1824. Ainda assim, a atividade de tal órgão não passava dos objetivos de rotina contábil. Todavia, surgiram logo os propagandadores de uma instituição legal que, superando a rotina contábil, se ativesse ao exame e ao julgamento das contas públicas. Durante todo o Império foram assim defensores da criação do Tribunal o Visconde de Barbacena, Inácio José Borges, Bernardo Pereira de Vasconcelos, Manuel Alves Branco, Pimenta Bueno, João Maurício Wanderley, Gaspar da Silveira Martins, Visconde de Ouro Preto, João Alfredo, e muitos estadistas e juristas.

Foi sob o impulso de numerosas iniciativas que a República tornou realidade a existência do Tribunal. Deve-se-lhe a criação a Ruy Barbosa, achando-se a mesma consubstanciada no Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890.

Das relevantes funções do Tribunal e de sua importância no funcionamento do Estado democrático inaugurado com a República trata a Exposição de Motivos de Ruy Barbosa então Ministro da Fazenda, ao Presidente da República. Por aí se vê que o Tribunal assume uma "posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra qualquer ameaça para que assim possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil". Desde então, incorporou-se o Tribunal de Contas à estrutura do Estado, no Brasil. A Constituição de 1934 amplia-lhe a competência; a de 1937 destaca-o em capítulo, a de 1946 configura-o nos arts. 76 e 77.

Em conclusão, o Tribunal de Contas, com sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional, é constituído de ministros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, gozam os Ministros dos mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos juizes do Tribunal Federal de Recursos. São atribuições do T.C. :

- a) acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;
- b) julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;

c) julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões. E' o *registro* que consome a legalidade do ato administrativo e da prestação de contas, adotando o Tribunal duas espécies de registro; o registro prévio ou "a priori" e o registro "a posteriori".

São princípios constitucionais quanto ao registro:

a) Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo T.C. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.

b) Será sujeito a registro no T.C. prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta deste.

c) Em qualquer caso, a recusa de registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso "ex-officio" para o Congresso Nacional.

Compete ainda ao T.C. a função eminente de dar parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e no outro caso, minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

Complementando a nova posição constitucional do Tribunal de Contas, o Congresso Nacional elaborou duas leis, a de n.º 830 ou de setembro de 1949 sobre a reorganização do T.C. e a de número 886, de outubro do mesmo ano, que reestrutura o quadro de pessoal, dentro do que dispõe o art. 97, da Constituição.

CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA

A configuração constitucional do C.N.E. é resultante da influência da técnica e do "econômico" nos estatutos políticos do Estado Moderno. Entre nós, esta influência data de 1934.

Daí a instituição dos chamados "Conselhos Técnicos" que funcionariam junto a cada ministério, coordenados em Conselhos Gerais, como órgãos consultivos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Ao lado desse aspecto de racionalização de órgãos técnicos, sobreveio, também em 1934, a proeminência da "ordem econômica e social". Nesta conjugação dos dois elementos — da técnica e do econômico — surge nitidamente na Constituição de 1937 o Conselho de Economia Nacional (Art. 57 da Constituição de 1937), com cinco seções.

- a) Seção de indústria e artesanato
- b) Seção de agricultura
- c) Seção de comércio
- d) Seção dos transportes
- e) Seção de crédito.

Refletindo com moderação as tendências das cartas anteriores a Constituição de 1946 instituiu, pelo art. 205, o *Conselho Nacional de Economia*, cujos membros são nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos de notória competência em assuntos econômicos. Ao Conselho de Economia Nacional compete estudar a vida econômica do país e sugerir ao poder competente as medidas necessárias.

Prevendo o mesmo artigo 205 que a organização do C.N.E. seria regulada em lei, elaborou o Congresso a lei que tomou o n.º 970, de 16 de dezembro de 1949. Este diploma legal discrimina as atribuições, as normas de organização e o funcionamento do C.N.E.

BIBLIOGRAFIA

AURELIANO LEAL — *História Constitucional do Brasil*.

Constituição de 1824.

Constituição de 1891.

Constituição de 1934.

Constituição de 1937.

Constituição de 1946.

JOAQUIM NABUCO — *Um Estadista do Império*.

PINTO FERREIRA — *Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno*.

RUBEN ROSA — *O Tribunal de Contas*.

O Exercício do Direito de Greve

ORLANDO MARTINS FONSECA

DETERMINADO empregador dispensou, após inquérito regular, alguns de seus empregados que, arbitrariamente, haviam entrado em greve. Levado o caso ao Judiciário, a Junta de Conciliação e Julgamento, à qual foi o feito distribuído, julgou em parte procedente o inquérito e determinou que a pena de dispensa do emprêgo fôsse substituída pela de suspensão por três meses.

Para graduar ou temperar a penalidade imposta aos empregados grevistas, a Junta de Conciliação e Julgamento foi buscar o art. 723 da Consolidação.

Parece-nos, porém, *data venia*, que a Junta trouxe a fundamento da parte decisória de sua respeitável sentença texto de lei flagrante e manifestamente inconstitucional, qual seja o referido art. 723, na parte atinente ao abandono coletivo do trabalho.

Afastada qualquer consideração de ordem teórica em torno dos fundamentos da supremacia da Constituição, devemos aceitar, sem nenhuma preocupação crítica, que seria demasiada ao âmbito da matéria discutida, que em nosso sistema político a Constituição Federal é suprema, fato de que decorre, forçosamente, o princípio jurídico de que “as leis e as demais regras jurídicas precisam ser permitidas pela Constituição”; “se o não forem, dir-se-ão contrárias à Constituição, ou por sua feitura, ou por seu conteúdo”.

Daí a adjetivação *inconstitucionais* “para designar tais leis ou outras regras jurídicas que contravenham preceitos da Constituição”, as quais, *ipso-facto*, não poderão ter subsistência.

O art. 158 da Constituição Federal reconhece o direito de greve, cujo exercício deixa, entretanto, que a lei ordinária regule.

Isso quer dizer que nenhuma lei poderá impedir ou permitir que se impeça o exercício desse direito, pois que o que a lei pode fazer é, apenas, regular o exercício do direito, sem que seja este, todavia, mutilado ou possa deixar de vir a ser exercido, pelo arbítrio de outrem.

Ora, o art. 723 da Consolidação, cujo advento é de época em que a greve era constitucionalmente declarada recurso anti-social, nocivo ao trabalho e ao capital e incompatível com os superiores interesses da produção nacional, declara, conseqüentemente, que os empregados só poderiam abandonar coletivamente o serviço *com prévia autorização do tribunal competente*, cláusula que,

indiscutivelmente, significa o não reconhecimento do direito de greve, porque retira à coletividade operária o arbítrio ao exercício desse direito, dado que sujeita esse exercício à autorização do poder judiciário.

No regime constitucional vigente não há necessidade de “prévia autorização” para a instauração da greve; basta, evidentemente, no caso em que a greve é permitida, esteja ajuizado o dissídio, após a fase conciliatória administrativa, para que o direito seja arbitrariamente exercido, pois o ajuizamento do litígio, como a tentativa da conciliação administrativa, é mero *processo* ao exercício desse direito.

A incompatibilidade entre os arts. 158 da Constituição e 723 da Consolidação, na parte referente ao abandono coletivo do trabalho, é, como se viu, causa eficiente ao desaparecimento da norma, por via da força seletiva constitucional.

Avulta, entretanto, a vulnerabilidade da sentença que é objeto dos presentes comentários quando se chega à evidência de que, fazendo aplicação do disposto no art. 723 da Consolidação, trouxe, dita sentença, certamente por inadvertência, à solução do dissídio norma legal já revogada, como passaremos a ver.

Certo é que, não se destinando a vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue, como igualmente certo é que a lei posterior revoga a anterior quando 1) expressamente o declare, 2) seja com ela incompatível ou 3) regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior, tudo na consonância do que dispõem o artigo 2º e seu § 1.º da vigente lei de Introdução ao Código Civil.

Devemos, expostos os princípios legais que dominam a matéria, colocar lado a lado o disposto nos arts. 722 usque 725, que fazem a seção I do cap. VII do tit. VIII da Consolidação e o Decreto-lei n.º 9.070, a fim de que se possa concluir que aquelas normas, que datam de 1 de maio de 1943, foram expressa e tácitamente abrogadas pelo citado Decreto-lei n.º 9.070, que lhes é posterior.

Com efeito, quanto à revogação expressa: dispondo sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho, o Dec.-lei n.º 9.070 estabelece que entraria em vigor na data de sua publicação (16 de março de 1946) “revogadas as disposições em contrário”.

A revogação expressa dá-se, em conceito comum, quando estabelecida pela própria lei, ou em termos genéricos, declarando revogadas tôdas as disposições contrárias à nova lei, ou em termos particulares, quando se declaram revogadas nominativamente ou taxativamente determinadas leis ou disposições de leis anteriores.

E' verdade que muito se discute, no campo da doutrina, sôbre se a fórmula "revogam-se as disposições em contrário", de que a usada no Dec.-lei n.º 9.070 é equivalente, é suficiente para caracterizar a revogação expressa.

PAULO DE LACERDA, para citar uma das mais autorizadas palavras no assunto, nega essa suficiência, por não conter dita fórmula a indicação da lei sôbre a qual incide a ação da cláusula revogatória.

ESPÍNOLA e ESPÍNOLA FILHO, todavia, também com remarcada autoridade, sustentam em contrário, reconhecendo, sob bons fundamentos, na fórmula supracitada, o caráter de revogação expressa.

A realidade, porém, é que, de acôrdo com a melhor corrente, "é uma declaração perfeitamente dispensável a de que se revogam as disposições em contrário, pois isto decorre do princípio geral da abrogação tácita, certo, como é, que a lei antiga cede o passo à nova em todos os pontos por esta regulados".

Trata-se, sem dúvida, de uma declaração inútil, mas, como bem assertam ESPÍNOLA e ESPÍNOLA FILHO, nem por isso deixa de ser expressa.

E fulminam seus opositores com êste raciocínio, que tem tôda procedência: "A se admitir que em casos tais se trate de revogação tácita, teríamos de chegar à seguinte conclusão: — o legislador declarou *expressamente* (ninguém poderá negar que o tenha feito em termos expressos) que as disposições em contrário ficam *tacitamente* revogadas".

A fórmula adotada pelo Decreto-lei n.º 9.070, que revogou "as disposições em contrário", terá, pois, tornado expressamente abrogadas determinadas regras da Consolidação relativas ao "lock-out" e à greve, exatamente as que encontrem manifesta antinomia ou contrariedade no citado Decreto-lei n.º 9.070, que, idênticamente, dispõe sôbre "lock-out" e greve.

Entre as disposições antinômicas àquelas contidas no Decreto-lei n.º 9.070 está, indubitavelmente, na Consolidação, o questionado art. 723, ao qual se antepõe, de forma flagrantemente objetiva, o art. 10 da Lei 9.070.

Em realidade, comina o referido art. 723 aos empregados que, coletivamente e sem prévia autorização do Tribunal, abandonarem o serviço, a penalidade de suspensão do emprêgo até seis meses ou dispensa do mesmo.

Por seu turno, o art. 10 da Lei n.º 9.070 estipula que a cessação do trabalho, em desatenção

aos processos e prazos conciliatórios ou decisórios previstos nessa lei, por parte de empregados em atividades acessórias, considerar-se-á falta grave para os fins devidos e autorizará a rescisão do contrato de trabalho.

A contrariedade é inequívoca: inexistente a alternativa estabelecida pelo art. 723, quanto à penalidade para a infração, isto é, não há mais cogitar de suspensão do emprêgo ou dispensa do mesmo.

A penalidade é uma só: rescisão do contrato de trabalho, ou seja, dispensa do emprêgo.

Que houve, pois? Inquestionavelmente, a supressão da pena de suspensão. E por quê? Sobre tudo porque o disposto no art. 10 da Lei n.º 9.070, visa, exclusivamente, punir apenas *uma falta*, a falta grave que instituiu, e, assim, lógico seria que estipulasse tão só uma espécie de penalidade; ao contrário, o art. 723 trata de infrações diversas, isto é, de duas infrações (abandono coletivo do serviço e desobediência a decisão proferida em dissídios), e, dessa forma, forçoso seria que o poder disciplinador tivesse a faculdade de temperar a pena na medida da gravidade da falta cometida.

Não há mais, é o que resulta do exposto, a pena de suspensão do emprêgo para os trabalhadores que se declaram em parede ilícita: essa pena é, agora, face à lei vigente, que, evidentemente, reconhece o direito de greve, a da dispensa do emprêgo, pela rescisão do contrato de trabalho, em virtude do cometimento de falta grave.

Aí está, assim, a contrariedade do art. 723 da Consolidação ao disposto no art. 10 do Decreto-lei n.º 9.070, razão bastante à revogação expressa daquele por êste dispositivo legal.

Quanto à revogação tácita, também chamada indireta, e que se dá "quando não vem estabelecida pela lei, mas resulta de circunstâncias inequívocas, direta ou indiretamente previstas na lei".

As hipóteses de revogação tácita são as ministradas pelo § 1.º do art. 2.º da Lei de Introdução ao Código Civil e ocorrem a) no caso de incompatibilidade da lei nova com a anterior ou b) diante da circunstância da lei nova regular inteiramente a matéria de que tratava a anterior.

Ora, no caso de incompatibilidade da lei nova com a anterior deve, diante do conflito, como regra tradicional, prevalecer a lei posterior: *lex posterior derogat priori*, aforismo significativo de que não é possível a simultânea aplicação de duas leis contraditórias.

Foi, *data venia*, o que estabeleceu, lamentavelmente, a decisão da Junta de Conciliação e Julgamento.

Como já analisamos atrás, é irrefragável que se a Lei n.º 9.070, dispondo sôbre a greve e o "lock-out", autoriza a rescisão do contrato de trabalho dos empregados que cometem a falta grave da cessação do trabalho em desatenção aos processos

e prazos que prevê, sendo, como é, posterior à Consolidação das Leis do Trabalho, inaplicável se tornou, por derogado, o art. 723 da mesma Consolidação na parte em que sujeita a coletividade que entra em greve sem prévia autorização do Tribunal (?) à penalidade de suspensão do emprego até seis meses, porque, hoje, essa penalidade é uma só: dispensa do emprego.

A incompatibilidade ou contrariedade apontada esbate-se, pois é indiscutivelmente, formal e absoluta, de forma que a lei nova, isto é, o Decreto-lei n.º 9.070 traz força revocatória da anterior, ou seja, do art. 723 da Consolidação, na parte em que estabelece a pena de suspensão do emprego aos trabalhadores participantes de greve ilícita, pena que está em conflito com a cominada exclusivamente pelo art. 10 do citado Decreto-lei n.º 9.070.

Diz-se que a lei regula inteiramente a matéria da lei anterior quando, dispondo sobre os mesmos fatos ou idênticos institutos jurídicos, os abrange em sua complexidade.

Particularizando a observação aos textos em estudo, o que ressalta à evidência é que o Decreto-lei n.º 9.070 versa, em sua totalidade, a matéria regulada pelos arts. 722 a 725 da Consolidação.

Senão vejamos: o art. 722 e seus §§, tratando do "lock-out" e da violação ou recusa dos empregadores ao cumprimento de decisão proferida em dissídio coletivo, têm sua matéria, diante do Decreto-lei n.º 9.070, regulada pelos arts. 11 e seu § único e 14, II.

Mudam-se, como fácil será verificar, apenas as penalidades.

O art. 723, tratando do abandono coletivo do serviço e da desobediência à decisão proferida em dissídios, por parte dos empregados, tem seu correspondente no art. 10 da Lei n.º 9.070, relevando notar que no regime deste texto legal já não há penalidade à desobediência, por parte do empregado, a qualquer decisão proferida em dissídios.

O art. 724 apenas estabelece punição a fatos já qualificados como infração, penas que, aliás, não são contempladas pela Lei n.º 9.070.

O art. 725, por seu turno, corresponde ao art. 14, IV, da Lei n.º 9.070, valendo, aliás, considerar que dito art. 725 perde muito de importância em confronto com a vigente Lei n.º 9.070 porque apenas manda submeter os infratores à pena de prisão prevista na legislação penal.

O § 1.º do referido art. 725 perde interesse à presente análise tendo em vista que é apenas agravante da pena.

Finalmente, o § 2.º do mesmo art. 725 tem seu equivalente no art. 14, IV, *in fine*, do Decreto-lei 9.070.

Ora, aí está detalhadamente demonstrado que o Decreto-lei n.º 9.070 regula inteiramente a matéria de que trata o capítulo VII, seção I, do título

VIII da Consolidação das Leis do Trabalho, razão pela qual não se pode deixar de admitir a revogação tácita da lei anterior pela posterior, dada a flagrante oposição de conteúdo nas duas leis, que, não obstante, têm identidade de objetivo, vindo, assim, a formar um indesejável singular e heteróclito consórcio.

Encontra, neste passo, perfeita aplicação à matéria o venerando acórdão do T. R. T. da 1.ª Região (in *Trabalho e Seguro Social*, vol. XXIV, pág. 71), que sustenta haver o Decreto-lei n.º 9.070 revogado, quanto ao processo coletivo resultante de greve, o disposto nos arts. 856 a 866 da Consolidação, por força do art. 2.º, § 1.º, da Lei de Introdução ao Código Civil, convindo transcrever o que, a respeito, expressa a veneranda decisão: "A lei nova regulou, pois, integralmente a matéria regulada pela lei anterior. E o mais coezinho senso jurídico repele o conceito de que "matéria regulada pela lei anterior" seja o texto integral de uma lei que regula vários e, no caso da Consolidação, inúmeras matérias. A lei nova, portanto, regovou, iniludivelmente, a lei anterior, para o caso que estipula". No mesmo sentido decidiu o então Conselho da 7.ª Região (*Rev. Forense*, vol. 109, pág. 560).

Admitamos, entretanto, que entre as regras da Consolidação e as do Decreto-lei n.º 9.070 exista incompatibilidade apenas parcial, isto é, que algumas daquelas encontrem afinidade na Lei n.º 9.070.

Vem, ao caso, a lição de ESPÍNOLA e ESPÍNOLA FILHO (*A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro*, vol. 1.º, pág. 79), nestes termos: "Se uma lei geral, por ex. um código, regula inteiramente o instituto de que se ocupava a lei precedente, se ambas desenvolvem dispositivos sobre a mesma matéria, é bem possível que, na antiga, se encontrem alguns artigos, que se não mostrem de todo incompatíveis com as disposições da nova. Surge, nesse caso, a questão: aqueles dispositivos particulares da lei anterior, que se podem conciliar com as regras consignadas na posterior, perderam a sua eficácia? Assim se deve entender, quando se trate de uma lei geral, de um código, regulando inteiramente a matéria que se regia pela lei geral anterior, ou pelo código antes vigente".

E invocando o apoio da autoridade de BIANCHI, transcrevem os publicistas citados a lição do autor italiano: "... entre duas leis gerais, que regularam diversamente a mesma matéria, na sua integridade, a incompatibilidade existe nos próprios princípios, que lhes servem de fundamento, e se difunde, muito facilmente, nas próprias disposições particulares, que fazem parte das mesmas leis. Poderia produzir inconvenientes gravíssimos e deploráveis confusões reunir as disposições das duas leis e fundi-las em uma, alterando, assim, a unidade e harmonia da lei nova, e misturando disposições inspiradas em princípios diversos, talvez contrários. Se essa fusão fôsse possível e útil, se algumas das disposições da lei antiga podiam ser "

conservadas na lei nova, competia ao legislador introduzi-las nesta, ou, então, declarar quais das disposições da lei velha teriam permanecido em vigor; se o não fêz, é de presumir que, segundo a sua intenção, toda a matéria, que regulou com a lei nova, deve ficar sujeita unicamente a esta, subtraído todo o vigor às disposições particulares da lei anterior”.

Como quer, pois, que se encare o conteúdo das leis que vêm sendo estudadas, a realidade é que o Decreto-lei n.º 9.070 abrogou os dispositivos concernentes à greve e ao “lock-out” contidos na Consolidação Trabalhista, também pelo fato de haver regulado toda a matéria, que era regulada pela mesma Consolidação, perdendo interesse prático a questão da existência ou inexistência de disposições incompatíveis entre si nas duas leis, dado que quando a lei nova regula inteiramente a matéria da lei anterior não há cogitar de incompatibilidade de seus dispositivos, porque o de que se cogita é da substituição de uma lei por outra, pouco importando os princípios que adote.

Estudados os princípios relativos à inconstitucionalidade e à revogação do art. 723 da Consolidação, restará impugnar a decisão da Junta de Conciliação e Julgamento, na parte que diz respeito propriamente à matéria objeto do dissídio, isto é, à dispensa dos empregados grevistas.

Dispondo sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho, o Decreto-lei n.º 9.070 firma, desde logo, em seu art. 1.º, a regra de que os dissídios coletivos, oriundos das relações entre empregadores e empregados, são obrigatoriamente submetidos à conciliação prévia, ou à decisão da Justiça do Trabalho.

Estipulando que a cessação coletiva do trabalho por parte de empregados somente será permitida, observadas as normas que prescreve, a Lei n.º 9.070 conceitua essa cessação como sendo “a deliberada pela totalidade ou pela maioria dos trabalhadores de uma ou de várias empresas, acarretando a paralisação de todas ou de algumas das respectivas atividades”, mandando, outrossim, fiquem sujeitos ao que dispõe as manifestações ou atos de solidariedade ou protesto, que importem em cessação coletiva do trabalho ou diminuição sensível e injustificada de seu ritmo.

E, então, pelo art. 3.º e seus §§, distingue as atividades profissionais em *Fundamentais* e *Acessórias*, especificando aquelas e determinando estas por exclusão.

Com o disposto no art. 4.º, institui o Decreto-lei n.º 9.070 o processamento da parte conciliatória do dissídio coletivo, firmando a regra que segue: na eventualidade da ocorrência de dissídio capaz de determinar a cessação coletiva de trabalho, os trabalhadores e empregadores interessados, ou suas associações representativas deverão notificar o Departamento Nacional do Trabalho ou as De-

legacias Regionais dêsse fato, indicando os seus motivos e as finalidades pleiteadas.

Dentro de 48 horas, estabelece o art. 5.º, a autoridade competente providenciará a conciliação, que, em havendo, será submetida à homologação do Tribunal do Trabalho, para os efeitos legais.

Quando se trate de dissidentes pertencentes ao grupo de atividades fundamentais, a conciliação será negociada dentro do prazo de 10 dias; não chegando os entendimentos a bom termo, nesse prazo, será o processo remetido no 11.º dia ao Tribunal competente, para que decida dentro de vinte dias úteis.

Chega-se, neste ponto, a uma das importantes soluções adotadas pelo Decreto-lei n.º 9.070: é a de que quanto às atividades acessórias à autoridade administrativa não fica imposta a obrigação do encaminhamento do processo à Justiça do Trabalho, exatamente porque às partes interessadas são permitidos a greve e o “lock-out”, enquanto, no caso de dissídio de grupo de atividades fundamentais, a greve e o “lock-out” são absolutamente proibidos.

E assim é porque o art. 9.º faculta às partes que desempenham atividades acessórias a cessação do trabalho ou o fechamento do estabelecimento *depois de ajuizado o dissídio*, enquanto o art. 10 pune a greve por parte de empregados em atividades fundamentais com a rescisão do contrato de trabalho e o art. 11, § único, permite a ocupação do estabelecimento ou serviço para assegurar a continuidade dos mesmos, até que cesse a rebeldia do responsável.

Seguem-se, então, as disposições relativas às penas em que incorrem os que podem exercer a greve ou o “lock-out”, sem que o façam, porém, com a observância dos processos e prazos conciliatórios ou decisórios previstos em lei.

Quanto aos empregados, firmado, desde logo, o princípio de que nas atividades fundamentais a greve é sempre ilícita, o que se verifica é que estão eles sujeitos a uma ordem dúplice de providências: a notificação administrativa, que deverá ter desfecho dentro de 48 horas e, caso de inocuidade das providências arremetidas, o ajuizamento do dissídio.

Sem o preenchimento de tais formalidades, que ocorre? A lei responde com clareza que não admite dúvidas: a cessação do trabalho é falta grave para os fins devidos e autoriza a rescisão do contrato de trabalho.

Se é o Decreto-lei n.º 9.070 que, consoante jurisprudência dominante está regulando o direito de greve, e isso mesmo é eruditamente reconhecido pela própria decisão da Junta, não haverá, evidentemente, senão aplicar à solução do dissídio as regras que contém, cuja aplicação se impõe.

Fazer abstração da penalidade cominada, para a adoção da faculdade ditada pela alternativa do disposto no art. 723, letra A, da Consolidação, é, positivamente, impor ao empregador uma solução com que ele não contava, por isso que somente uma pena havia ele como cabível para a punição dos infratores: a rescisão do contrato de trabalho.

Não se diga que o argumento pouco informa à solução do dissídio. Parece que assim é. Mas certo é que, se estivessem os empregadores contando com a alternativa da punição estabelecida pelo art. 723 e vissem, dessa forma, a possibilidade de virem os grevistas a sofrer apenas a suspensão do emprego, mesmo tendo exercido a greve sem obediência às prescrições legais, teriam procurado, evidentemente, uma solução rápida ao impasse, porque é inegável que os prejuízos patronais são incomparáveis, isto é manifesto, maiores que os dos trabalhadores.

Dir-se-á que nesse caso teria havido da parte dos patrões uma intransigência caprichosa. Isso estaria, verdade fôsse, na razão direta da intransigência acintosa dos operários, porque seu escopo era, realmente, o movimento grevista, caso não obtivessem as vantagens absurdas que pretendiam, recusando, como se sabe, mesmo uma proposta de 30% sobre todo e qualquer salário, apenas para que a situação fôsse remediada e até que a Justiça do Trabalho se pronunciasse em definitivo sobre o aumento salarial.

Mas a realidade é que não contando com a dispensa dos operários grevistas, a classe patronal deveria atentar em dois fatores, que não foram aliás e *data vênia*, encarados pela *sentença em exame*: a paralisação do serviço e a possibilidade da continuação das responsabilidades contratuais para com os empregados estáveis, considerando, afinal, que, nessa conformidade, melhor seria a indenização em dobro, na forma das leis trabalhistas.

Os prejuízos que vêm sendo suportados pelos empregadores com a paralisação de suas oficinas e trabalhos são, em regra, avultados e muito maiores que aquelas que teriam com pagamento das responsabilidades decorrentes das leis trabalhistas, de forma que a pena de suspensão adotada pela sentença bem poderia, paradoxalmente, importar em punição aos empregadores, não obstante o reconhecimento da ilicitude da prática grevista.

Se, portanto, a lei que o empregador lê lhe assegura o direito de despedir o empregado que entra em greve sem obediência aos processos e prazos conciliatórios ou decisórios estabelecidos por lei, adoção de outra qualquer penalidade é uma surpresa à parte não infratora, surpresa dolorosa, porque é a negação de um direito que se tinha como intangível face às leis trabalhistas.

A lei é bússola ao comportamento do homem na sociedade, e é por isso que ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa

senão em virtude dela, princípio que se erigiu em cânon constitucional a despeito de ser da própria imanência legal.

Que de mais desorientador, então, e que pode sujeitar o indivíduo a um estado de perigosa perplexidade, senão a negação daquilo que a lei lhe assegura?

Os princípios que acabam de ser expostos excluem, indiscutivelmente, cabimento à afirmativa da sentença de que "ao classificar como falta grave a paralisação do trabalho sem atenção aos termos e condições previstos no Decreto-lei número 9.070, não retirou o legislador ao Judiciário a atribuição que lhe cabe de, em cada caso, apreciar o grau de culpa de cada um dos que da greve participaram, máxime tratando-se de empregados estáveis".

Não, *data vênia*. O Judiciário pode, sim, apreciar a culpa, isto é, existência ou inexistência dela. Concluindo por esta não haverá pena a aplicar. Reconhecida aquela, a pena a aplicar é uma só, pois a punição não depende do grau da culpa, que é matéria alheia à função judicante, dados os termos precisos e enfáticos da lei.

Sendo a cessação do trabalho sem o preenchimento das exigências legais, nas atividades acessórias, falta grave para os fins devidos, somente por isso estaria o empregado sujeito à pena de demissão do emprego. A lei foi, entretanto, além, e certamente para deixar expressamente determinada a qualidade da pena: a falta autorizará a rescisão do contrato de trabalho.

Ocorre aqui considerar, em torno do disposto no art. 723, quanto à penalidade alternativa que comina, que se esse texto legal admite a suspensão do emprego, fá-lo por uma razão bem compreensível: é que a greve só era exercitável, sob seu império, mediante prévia autorização do Tribunal e se ela eclodia sem essa consulta ou contra a solução denegatória, a Justiça transformaria o abandono do trabalho em suspensão e iria à dispensa se, terminada a suspensão, os operários não voltassem ao trabalho, desobedecendo, assim, à decisão proferida no dissídio.

Atualmente nada disso existe. A greve, que é exercida contra os preceitos da lei ordinária, é recurso anti-social, punido com a demissão do grevista. O direito de greve pode ser exercido sem que dependa da autorização de quem quer que seja, desde que se faça mediante a observância das formalidades legais pertinentes, e, se assim é, uma só pena recai naqueles que exercem mal esse direito: é a da perda do emprego.

Profunda incoerência é, efetivamente, terem os empregados o direito de, por seu livre arbítrio, fazer a parede, e virem a ser, afinal, apenas submetidos a uma pena cujos efeitos procuraram espontaneamente: não trabalhar! Está claro que a perda do salário, que ocorre no caso da suspensão, também se poderia dar mesmo na hipótese da greve legalmente ordenada, conforme se de-

preende do disposto no art. 9.º, *in fine*, da Lei n.º 9.070.

O argumento sugere, alás, a afirmativa, sem qualquer laivo de desrespeito à decisão da Junta de que melhor teria sido se os inquêritos fôsssem julgados improcedentes e simplesmente desautorizada a dispensa dos empregados que a êles respondem, pois claro está que, nesse caso, também não haveria salários a pagar e os operários voltariam desde logo ao trabalho, por força da decisão judicial.

É incontestavelmente claro que a Lei n.º 9.070 não cogita da gravidade da falta, no caso da ocorrência de greve: se ela eclodir com atenção aos postulados processuais, a Justiça apreciará apenas se havia ou não razão para ela, e julgará como de direito. Exercitada a parede sem a obediência desses postulados, um, apenas, é o caminho: tê-la como desarrazoada, injusta, ilícita, anti-social, aten-

tatória da ordem social e, assim, justificadora da aplicação da pena cominada em lei, única, por sinal: a rescisão do contrato de trabalho.

Quando a Constituição, dispondo sobre o direito de greve, fê-lo sob os influxos dos princípios norteadores da ordem econômica e social, teve, com certeza, em vista que a lei ordinária deveria atender a tais princípios, entre os quais o de que o trabalho é obrigação social, quando regulasse o exercício desse direito. A Constituição não erigiu o direito de greve à categoria de direito subjetivo. E' um direito essencialmente objetivo, daí porque a lei pode regular seu exercício, sem que o mutile, e o Judiciário apreciar se foi exercido legalmente, na forma e no fundo.

Para o exercício ilegal quanto à forma, a pena é a de rescisão do contrato do trabalho; para o exercício ilegal quanto ao fundo, a pena é a de perda do salário.

Dos Direitos do Homem e sua Conceituação

JURANDYR COELHO

DENTRE as questões que avultam, na atualidade, destaca-se aquela ligada ao problema dos direitos fundamentais e das garantias individuais. As inúmeras transformações ocorridas, decorrentes do progresso e da cultura, sobretudo no setor jurídico, não desmerecem a importância do assunto. Assim, em se atentando para a consideração de que a questão em causa diz respeito, de perto, à ciência do direito, é justo que se faça sentir a afirmação de que o direito é dinâmico, é um processo contínuo de adaptação à realidade social em que se vive.

A este aspecto não poderiam escapar os direitos fundamentais e as garantias individuais que, afirmados em algumas épocas, negados em outras, constituem, no entanto, o reflexo mais evidente do espírito que anima as legislações, e lhes denuncia a essência e conteúdo, naquilo que diz respeito à liberdade do homem.

Partiu-se, a princípio, de um conceito individualista onde se assenta toda a filosofia política, predominante no arcabouço das Constituições, até a conflagração da primeira guerra mundial. Após o término desta, o panorama mundial modificou-se.

O direito público internacional não mais firmou seu postulado no pressuposto do equilíbrio internacional, na autolimitação ou no princípio da irrestrita soberania dos Estados. Pelo contrário, assentaram-se como base fundamental da paz mundial aqueles laços de sociabilidade e solidariedade, decorrentes das relações entre as nações.

No direito civil, emprestou-se à propriedade um sentido e uma função toda social, criando-se, também, um certo limite no seu gozo e fruição. A cláusula "rebus sic stantibus", já consagrada nos códigos bávaro e prussiano de 1794, integrou-se na sistemática jurídica brasileira, estendendo-se o seu campo de aplicação até ao direito administrativo onde, nos contratos de obras públicas, já teve franca aceitação.

No direito penal, bastaria alentar-se para a relatividade de seus conceitos, para se deduzirem as profundas alterações que ele sofre, na discriminação das ações delituosas, quer no tempo, quer no espaço. O princípio da individualização da pena, como método de pesquisa e prevenção da criminalidade, se ajusta aos preceitos constitu-

cionais, ao mesmo tempo que a Criminologia se reafirma como a ciência que tem, como âmbito de ação, o estudo experimental do crime.

No direito do trabalho, as relações entre empregado e empregador, trabalho e capital, são definidas em termos amplos, assegurando aos primeiros, como que, uma situação privilegiada. A legislação trabalhista brasileira, considerada, com justa razão, uma das mais avançadas do mundo, adiantou-se, porém, no tempo, para o meio em que se devia tornar efetiva. Devido à falta de maturidade intelectual — diga-se assim — das camadas para as quais é dirigida, suas consequências, hoje, acarretaram a errônea concepção de que ao trabalho, ao empregado, cabem apenas direitos, somente direitos, nunca deveres. Daí os abusos que originaram, no setor econômico, a queda da produção e, no setor do trabalho, a ausência da produtividade.

A par dessas transformações, cresceu a ação do Estado, na multiplicidade e complexidade de atribuições. Emprestou-se-lhe uma significação social, pela qual, ele, já não mais se limita a manter as tradicionais funções de manutenção da ordem interna e realização da justiça. Atualmente, suprindo ou auxiliando a ação das forças individuais, ele se propõe a realização de aspirações do bem-estar coletivo, do progresso, da economia e da cultura. Equivale, portanto, a dizer: o Estado exerce dupla função: a função jurídica, pela qual assegura o equilíbrio social; a função social, com a qual promove o bem-estar coletivo, a saúde e a civilização dos seus subordinados. Daí decorre a afirmação de que, nos tempos modernos, a ação estatal se estende e se conceitua em um mimetismo social, de onde decorre a aparição dos chamados direitos sociais.

Com relação a estes, as Constituições vigentes, inclusive a brasileira, dispõem sobre os mesmos, não em capítulos específicos dos direitos e garantias, mas em dispositivos que figuram esparsos no texto constitucional ou, quando não, no capítulo da ordem econômica ou social. Tornam-se verdadeiras as palavras de Gurvitch, quando, chamando a atenção para este fato, conclui que os direitos do homem, assim definidos, são apenas programas e promessas da legislação social do Estado.

De tudo isto se infere o rompimento com os quadros jurídicos que então se apresentavam. É

também o atestado mais eloqüente de que o direito é, sobretudo, adaptação e o dinamismo é o seu processo de evolução. Atente-se, ainda, para a circunstância de que, estipulados apenas nas Constituições dos países, inicialmente, os direitos e garantias individuais, hoje, se ostentam, como que internacionalizados e se concretizam, de maneira insofismável, na ordem internacional.

Assim, pois, é que os modernos princípios políticos que informam, no concôrto das nações, os postulados essenciais de respeito à dignidade humana, se consubstanciam na defesa e garantia das liberdades do homem. Daí a razão porque, nas atuais Constituições, os direitos do homem, em face do poder público, constituem objeto de importantes considerações.

O reconhecimento das liberdades individuais, conduzindo a realizações práticas de alta significação para o meio social, a par do princípio da separação harmônica e independente dos poderes estatais, caracterizam os marcos norteadores do Estado moderno, onde se reafirmam o valor e a personalidade do ser humano. Por outro lado, as garantias, que ao indivíduo são proporcionadas, definem a competência do Estado e elevam a maiores expoentes as proibições a que estão sujeitos os titulares do poder público e constituem, também, o limite dos direitos individuais. Conforme frisa um autor (1) "bem considerado o assunto, a liberdade não se restringe à significação de um benefício individual. É, também, dever da comunidade. A esta assiste o dever de assegurá-la a seus membros, porque nem só de coisas materiais se alimenta a sociedade, mas igualmente de idéias". Por isso mesmo, a sua garantia deve ser a mais ampla possível. Não só no plano nacional, como atestado de garantia, de acatamento às regras democráticas de governo. Mas, também, como já se observou, no plano internacional, como condição "sine qua non" das normas de sociabilidade que vigem e regulam as relações entre os Estados. Acentuam-se dessa forma as considerações de Mirkine Guetézvitch: (2)

"Colocar os direitos do homem e do cidadão sob a garantia do direito internacional, estabelecendo a proteção internacional dos direitos do homem, eis o verdadeiro ideal humanitário que tende a fazer do homem um verdadeiro cidadão do mundo".

Na ordem interna, pois, é nas Constituições que os direitos e as liberdades do homem se encontram, tanto mais quanto se denota serem os

textos constitucionais, leis de proteção política, leis de garantia, no dizer de Calderon: (3)

"garantia da Nação contra a usurpação dos poderes inerentes ao exercício de sua soberania, garantia da minoria contra a onipotência da maioria, pela declaração dos direitos do cidadão, por uma determinação exata dos poderes e suas relações".

Declarando as liberdades públicas e os direitos que representam garantindo e assegurando o seu livre exercício, o Estado Moderno cumpre uma parte de sua finalidade que é a realização do direito.

Entendida a liberdade, como direito, e enquadrado nos chamados direitos fundamentais, é mister definir em que consistem esses últimos. Serão aqueles considerados como anteriores e superiores ao Estado? Serão aqueles, como diz Carl Smith, compreendidos como "esferas de la libertad"? (4) Identificar-se-ão com os chamados direitos naturais?

Em que pesem os argumentos daqueles que defendem a identificação dos chamados direitos naturais com os direitos fundamentais, atribuindo-lhes característicos peculiares, é forçoso convir que, ante o texto legal, pouco interessa que existam direitos anteriores ao Estado. Não que se negue a sua existência, como o faz Marx, para quem tanto o direito como o homem individual não passam de mera abstração. Pouco importa — há que se entender — que existam ou não essas faculdades de agir, liberdades de ação que se chamam direitos naturais. O homem-indivíduo, integrado na comunidade social, subordinado às regras efetivas que tornam possível a vida em comum, não pode ser portador ostensivo de tais faculdades. Disciplinando-as, bem como a seu comportamento, restringindo-as em proveito do bem-estar geral e garantido o seu livre exercício, na conformidade das regras ditadas pelas autoridades, existem as leis.

E, porque estas faculdades que o homem possui, inatas, podem ou não ser reconhecidas pela lei, é que deflui dêsse pressuposto toda a não identificação dos direitos naturais, liberdade de ação, com os chamados direitos fundamentais. Poderão ambos, à primeira vista, ou melhor dito, poderão aquelas faculdades, à primeira vista, apresentar alguns característicos que lhes dêem laivos de jurisdição, mas, como diz Soler: (5)

"no basta que unas cuantas palabras estegan impresas con la apariencia de una norma para que efectivamente el concepto que contienen sea una norma; que la norma jurídica y los conceptos jurídicos tienen estructura logico-formale de las cuales no es posible prescindir y en consecuencia, presupuestos que no son sustancia jurídica posible, es decir contenido posible de la norma".

Distinguindo, portanto, os direitos fundamentais há que se considerar como tais aqueles cujo exercício o texto da lei escrita proclama, reconhece e garante. São aqueles que o Estado reconhece. São

(1) HESMES LIMA — *Introdução à Ciência do Direito* — pág. 326. 4.^a ed., Rio — 1944.

(2) B. MIRKINE GUETZÉVITCH — *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel* — pág. 110, Marcel Giard. ed., Paris — 1931.

(3) JUAN A. GONZALEZ CALDERÓN — *Curso de Derecho Constitucional* — pág. 251, Ed. Kraft. Ltda., Buenos Aires — 1943.

(4) CARL SMITH — *La Constitución* — pág. 94.

(5) SEBASTIAN SOLER — *Ley, Historia y Libertad* — pág. 93, Ed. Losada. Buenos Aires — 1943.

os que figuram nas Constituições. Fora do que as regras estatais preceituam — e porque o Estado é Direito — não pode existir consagração da norma jurídica. E', aliás, a síntese de Kelsen — "O que está fora do direito, não é direito". (6)

Os direitos fundamentais, como normas jurídicas, reconhecidas e consagradas pelo Estado se impõem, acima de considerações de ordem apriorística. O que lhes dá valor é única e exclusivamente a sua efetividade, e não a concordância de

seu conteúdo com preceitos de outra ordem. No dizer de um jurista: (7)

"A ciência do direito tem que ser uma ciência do direito positivo: ela deve ter como objetivo apenas os fenômenos unicamente de direito positivo, sem se deixar influenciar por problemas de ética".

Concluindo, pois, há que se firmar que os direitos fundamentais e as garantias, que constituem a sua seqüela, encontram a sua razão de ser, o seu sustentáculo, no imenso arcabouço das Constituições, que lhes dá validade e efetividade.

(6) HANS Kelsen — *Tèoria General del Estado* — pág. 203, Buenos Aires — 1943.

(7) HANS KLINGHOFFEN — *As funções do Estado na teoria de Kelsen e Merk* — in "Revista Forense", vol. fevereiro de 1950 — pág. 360.

NOTAS

PODER LEGISLATIVO

CONGRESSO NACIONAL (RELAÇÃO ATUALIZADA ATÉ 16-11-51)

PROJETOS APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

C.D. 1.376-51 (P.E.) — Modifica a Lei n.º 86, de 8-9-47, que estabelece medidas para a assistência econômica da borracha natural brasileira e a Lei n.º 1.184, de 30-8-50, que dispõe sobre o Banco de Crédito da Borracha S.A., e dá outras providências — D.C. 10-11-51, pág. 10.798.

C.D. 1.378-51 — Estende aos atuais Fiscais de Rendas Federais, lotados na Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional em Pernambuco e nomeados por força do Decreto-lei n.º 21.030, de 5-2-32, as obrigações e benefícios da Lei n.º 1.325, de 23-1-51 (M. Melo) — D.C. 10-11-51, p. 10.803.

C.D. 1.388-51 — Cria mais 60 cargos da classe "O" da carreira de oficial instrutivo do Quadro da Secretaria do Tribunal de Contas, e dá outras providências (A. Câmara) — D.C. 13-11-51, p. 10.991.

C.D. 1.399-51 — Transfere para a União a propriedade dos cartórios do Distrito Federal (D. Cruz) — D.C. 14-11-51, p. 11.157.

PROJETOS EM ANDAMENTO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (PLENÁRIO)

S.F. 43-50 (C.D. 1.015-51) — Fixa normas para o aproveitamento dos diplomados pelo Instituto de Óleos do Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agrônomicas do M. da Agricultura e dá outras providências. Plenário: Pareceres favoráveis das C.E.C. e C.E. — D.C. 13-11-51, p. 10.977.

C.D. 121-50 — Dispõe sobre o pagamento de auxílios e subvenções. Plenário: Votação em segunda discussão das emendas. A C.F. ao opinar ofereceu substitutivo que submetido a votos é aprovado — D.C. 13-11-51, p. 10.996.

C.D. 129-51 — Dispõe sobre a rescisão do contrato de arrendamento da Rêde Mineira de Viação, celebrado entre a União e o E. de Minas Gerais. Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado — D.C. 9-11-51, p. 10.760.

C.D. 399-51 — Modifica artigos da Lei n.º 605, de 5-1-49, que regula o repouso remunerado. Plenário: A C.L.S. ofereceu substitutivo que é aprovado e vai à redação final, ficando prejudicado o primitivo — D.C. 13-11-51, p. 11.004.

C.D. 520-51 — Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1952. Plenário: Discussão única das emendas do Senado aos anexos 5 — D.A.S.P.; 16 — M. da Aeronáutica e 26 — Poder Judiciário. Os anexos citados voltam à C.F. para a redação final — D.C. 14-11-51, p. 11.162.

C.D. 859-50-51 — Reorganiza o Quadro da Secretaria do Supremo Tribunal Federal. Plenário: Em primeira discussão. Emenda apresentada, para ser encaminhada à C.F. — D.C. 13-11-51, p. 11.004.

C.D. 871-47-51 — Assegura o financiamento a longo prazo dos serviços públicos municipais e estabelece outras providências. Plenário: Votação em primeira discussão, tendo pareceres das C.C.J.; C.F. e da C.V.O.P. — D.C. 13-11-51, p. 11.002.

C.D. 883-51 — Altera o § 2.º do art. 1.º do Decreto-lei n.º 5.878, de 4-10-43, que autoriza a instituição da Fundação Brasil Central e dispõe sobre o seu funcionamento (P.E.). Plenário: Novo parecer da C.S.P.C. sobre emendas de primeira discussão — D.C. 13-11-51, p. 10.976.

C.D. 885-51 — Altera o Orçamento Geral da República para 1951 (P.E.). Plenário: Em votação o projeto é aprovado em primeira discussão. Volta à C.F. a fim de redigir para a segunda discussão — D.C. 14-11-51, p. 11.167.

C.D. 912-51 — Regula a forma de constituição da Comissão de Promoções do Ministério Público junto à Justiça Militar e dá outras providências. Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado — D.C. 10-11-51, p. 10.809.

C.D. 1.045-51 — Aprova o plano do carvão nacional e dispõe sobre sua execução. Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado — D.C. 14-11-51, p. 11.169.

C.D. 1.057-51 — Estabelece preços mínimos para o financiamento ou aquisição de cereais e outros gêneros de produção nacional (P.E.). Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado — D.C. 14-11-51, p. 11.169.

C.D. 1.225-51 — Suspende o pagamento de importâncias relativas a consignações em folha nos meses de novembro e dezembro próximos. Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado — D.C. 9-11-51, p. 10.760.

PROJETOS EM ANDAMENTO NO SENADO FE- DERAL (PLENÁRIO)

C.D. 330-50 (S.F. 61-51) — Assegura aos serventuários das autarquias o direito ao gozo de licença prêmio. Plenário: E' rejeitado o projeto — D.C. 10-11-51, p. 10.899.

C.D. 364-51 (S.F. 168-51) — Modifica a legislação do imposto sobre a renda. Plenário: Votação das emendas ao projeto — D.C. 10-11-51, p. 10.839.

C.D. 520-51 (S.F. 126-51) — Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1952. Plenário: Discussão única do anexo 18 — M.E.S. E' aprovado com a modificação das emendas aprovadas — D.C. 13-11-51, p. 11.018.

C.D. 569-49 (S.F. 265-51) — Denuncia o acordo aprovado pelo Decreto-lei n.º 9.509, de 24-7-46, restabelece a Diretoria Regional do Trabalho de São Paulo e dá outras providências (P.E.). Plenário: E' lida e aprovada a emenda ao projeto — D.C. 13-11-51, p. 11.018.

CONGRESSO NACIONAL (RELAÇÃO ATUALIZADA ATÉ 23-11-51).

PROJETOS APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

C.D. 1.399-51 — Cria na T.U.M. do M.R.E. a série funcional "Auxiliares de Consulado" e dá outras providências (M. Pinto) — D.C. 15-11-51, p. 11.251.

C.D. 1.400-51 — Cria um Conselho Nacional de Verificações para examinar, fiscalizar e investigar a aplicação das dotações orçamentárias para as despesas com material (T. Cavalcanti) — D.C. 15-11-51, p. 11.261.

C.D. 1.417-51 — Dispõe sobre a admissão de pessoal extranumerário-tarefeiro, para estações pluviométricas e escalas de rios, a cargo do D.N.O.S. (A. Andréa) — D.C. 22-11-51, p. 11.582.

PROJETOS APROVADOS PELO CONGRESSO NACIONAL QUE AGUARDAM SANÇÃO

S.F. 43-50 (C.D. 1.015-51) — Fixa normas para o aproveitamento dos diplomados pelo I. de Óleos do Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agrônomicas do M. da Agricultura e dá outras providências — D.C. 17-11-51, p. 11.333.

C.D. 148-51 (S.F. 157-51) — Cria no Q.P. do M.E.S., onze cargos isolados de Professor Catedrático F.D. Ceará padrão "O" e dá outras providências (P.E.) — D.C. 17-11-51, p. 11.358.

C.D. 453-47; 664-47 (S.F. 293-47) — Assegura a todos os Expedicionários Brasileiros da F.E.B., F.A.B. e Marinha de Guerra e Mercante o disposto no § único do art. 18 das D.C.T. e preferência para nomeações em igualdade de condições nos concursos em que se submetem — D.C. 17-11-51 p. 11.331.

PROJETOS EM ANDAMENTO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (PLENÁRIO)

C.D. 126-51 — Regulamenta a disponibilidade de que tratam os arts. 189, § único das disposições permanentes, e 24 do A.D.C.T. — Plenário: O projeto é rejeitado — D.C. 21-11-51, p. 11.500.

C.D. 236-51 — Isenta os associados do Ipase até o padrão "L" de pagamento de quaisquer taxas por serviços de assistência que lhes sejam prestados. Plenário: O projeto é rejeitado — D.C. 17-11-51, p. 11.335.

C.D. 313-51 — Revigora o art. 5.º da Lei n.º 171-47, que regularizou a situação dos reformados e aposentados pelo art. 177 da Carta Constitucional de 1937 e revigora o prazo estabelecido pela referida Lei. Plenário: O projeto é rejeitado — D.C. 21-11-51, p. 11.500.

C.D. 364-51 (S.F. 168-51) — Modifica a legislação do imposto sobre a renda. Plenário: Parecer da C.E. sobre emendas do Senado — D.C. 22-11-51, p. 11.581.

C.D. 520-51 (S.F. 126-51) — Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1952 (C.F.). Plenário: São lidas e aprovadas as redações finais aos Anexos 5 D.A.S.P.; 16 M. da Aeronáutica e 26 Poder Judiciário. Sobem à sanção — D.C. 17-11-51, p. 11.331. Relatórios ao anexo 21 M.J.N.I. — 22-11-51, p. 11.569.

C.D. 550-47 (S.F. 201-47) — Reorganiza a Contadoria Geral da República e dá outras providências (P.E.). Plenário: Em votação as emendas do Senado. O projeto vai à redação final — D.C. 21-11-51, p. 11.498.

C.D. 595-49 — Torna aplicável aos servidores das autarquias dispositivos da Constituição relativos ao cômputo do serviço público federal, estadual ou municipal. Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado — D.C. 17-11-51, p. 11.332.

C.D. 738-51 — Autoriza a União a criar uma fundação denominada Serviço Social Rural (P.E.). Plenário: Votação em primeira discussão. O projeto substitutivo passa à segunda discussão — D.C. 22-11-51, p. 11.588.

C.D. 785-51 — Altera a redação do art. 7.º da Lei n.º 16, de 15-10-47, que dispõe sobre o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Plenário: E' aprovado o projeto que vai à C.R. — D.C. 17-11-51, p. 11.332.

C.D. 859-50 — Reorganiza o Quadro da Secretaria do Supremo Tribunal Federal. Plenário: Emenda oferecida ao projeto, vai à C.F. — D.C. 13-11-51, p. 11.004.

C.D. 883-51 — Altera o § 2.º do art. 1.º do Decreto-lei n.º 5.878, de 4-10-43, que autoriza a instituição da Fundação Brasil Central e dispõe sobre o seu funcio-

namento (P.E.). Plenário: E' aprovado e volta o projeto à C.S.P.C. a fim de redigir para a segunda discussão. D.C. 17-11-51, p. 11.332.

C.D. 885-51 — Altera o Orçamento Geral da República para 1951 (P.E.). Plenário: Aprovado em primeira discussão volta o projeto à C.F. para redigir para a segunda discussão — D.C. 14-11-51, p. 11.167.

C.D. 1.051-51 — Revoga os artigos 49, 50 e §s 51, 52 e 53, da Lei n.º 1.293, de 27-12-50, que dispõe sobre organização do serviço de inspeção de Coletorias Federais e dá outras providências. Plenário: Em segunda discussão — D.C. 22-11-51, p. 11.598.

PROJETOS EM ANDAMENTO NO SENADO FEDERAL (PLENÁRIO)

S.F. 43-51 — Dispõe sobre o regime de férias do Tribunal de Justiça do D. Federal. Plenário: Aprovada a redação final, vai à Câmara dos Deputados — D.C. 22-11-51, p. 11.618.

C.D. 352-50 (S.F. 45-51) — Considera incluídos na reserva remunerada do Serviço de Intendência do Exército e convocados para o serviço ativo, os funcionários do M. da Guerra. Plenário: Pareceres das C.C.J. C.F.A. e C.F. — D.C. 20-11-51, p. 11.426.

C.D. 403-48 (S.F. 346-49) — Regula a liberdade de imprensa. Plenário: Parecer da C.C.J. — D.C. 21-11-51, p. 11.520.

C.D. 520-51 (S.F. 126-51) — Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1952 (C.F.). Plenário: Aprovado o parecer da C.F. sobre a redação final ao anexo 18 — M.E.S. — D.C. 21-11-51, p. 11.527.

C.D. 947-51 (S.F. 252-51) — Institui normas especiais para aplicação de créditos orçamentários e adicionais concedidos ao M. da Agricultura (P.E.). Plenário: Pareceres das C.C.J. e C.F. — D.C. 20-11-51, p. 11.422.

C.D. 1.087-49 (S.F. 6-51) — Estende ao pessoal da Marinha Mercante Nacional os direitos e vantagens da Lei n.º 288-48. Plenário: Discussão única do projeto — D.C. 22-11-51, p. 11.623.

C.D. 1.123-51 (S.F. 273-51) — Dispõe sobre recursos financeiros para a Fundação da Casa Popular, altera a lei do selo e dá outras providências (P.E.). Plenário: Discussão única do projeto — D.C. 22-11-51, p. 11.627.

C.D. 1.225-51 (S.F. 285-51) — Suspende o pagamento de importâncias relativas a consignações em folha nos meses de novembro e dezembro próximos. Plenário: E' rejeitado o projeto — D.C. 22-11-51, p. 11.623.

CONGRESSO NACIONAL (RELAÇÃO ATUALIZADA ATÉ 30-11-51).

PROJETOS APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

C.D. 1.421-51 — Modifica o Decreto-lei n.º 3.200, de 19-4-41 (Lei de Proteção à família) (S. Duarte) D.C. 23-11-51, p. 11.664.

C.D. 1.438-51 (P.E.). — Institui a Lei Orgânica de Saúde e dá outras providências — D.C. 28-11-51, p. 12.029.

C.D. 1.442-51 — Dispõe sobre o salário mínimo dos médicos e dá outras providências (C.S.P.) D.C. 29-11-51, p. 12.150.

C.D. 1.450-51 — Estabelece igualdade entre a contribuição dos empregadores, empregados e a União, aos Institutos de Pensões e Aposentadoria (D. Cruz) D.C. 29-11-51, p. 12.157.

PROJETOS SANCIONADOS

C.D. 364-51 — Modifica a legislação do imposto sobre a renda. Lei n.º 1.474, de 26-11-51. — D.O. de 26-11-51.

C.D. 526-50 — Submete à apreciação do Congresso Nacional projeto de lei que extingue o Departamento Administrativo de Recuperação do Material e dá outras providências (P.E.). Lei n.º 1.471, de 21-11-51 — D.O. 24-11-51.

C.D. 1.123-51 — Dispõe sobre recursos financeiros para a Fundação da Casa Popular, altera a lei do sêlo e dá outras providências (P.E.). Lei n.º 1.473, de 24-11-51 — D.O. 24-11-51.

PROJETOS APROVADOS PELO CONGRESSO NACIONAL QUE AGUARDAM SANÇÃO

C.D. 477-51 (S.F. 142-51) — Dá nova redação ao § único do art. 15 do Dec.-lei n.º 4.014, de 13-1-42, que regulamenta o exercício das funções dos despachantes aduaneiros e seus ajudantes. — D.C. 24-11-51, p. 11.793.

C.D. 947-51 — Institui normas especiais para aplicação de créditos orçamentários e adicionais concedidos ao M. da Agricultura (P.E.) — D.C. 29-11-51, p. 12.195.

C.D. 994-50 (S.F. 174) — Altera a carreira de Alfaiate do Q.P. do M. da Guerra (P.E.) — D.C. 29-11-51, p. 12.196.

PROJETOS EM ANDAMENTO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (PLENÁRIO)

C.D. 871-50; 253-51 — Restabelece a denominação de Professor do Museu Nacional, na carreira de Naturalista do Q.P. do M.E.S. Plenário: Parecer das C.C.J. e C.E.C. — D.C. 23-11-51, p. 11.653.

C.D. 399-51 — Modifica artigos da Lei n.º 605, de 5-1-49, que regula o repouso remunerado. Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado — D.C. 24-11-51, p. 11.740.

C.D. 520-51 — Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1952. Discussão única das emendas do Senado ao anexo n.º 1 Receita. Redação final. Redação final do anexo 25 M.V.O.P. — D.C. 29-11-51, p. 12.169-81.

C.D. 871-47 — Assegura o financiamento a longo prazo dos serviços públicos municipais e estabelece outras providências. Plenário: Redação para 2.ª discussão — D.C. 27-11-51, p. 11.855.

C.D. 883-51 — Altera o § 2.º do art. 1.º do Decreto-lei n.º 5.878, de 4-10-43, que autoriza a instituição da Fundação Brasil Central e dispõe sobre o seu funcionamento (P.E.). Plenário: Redação para 2.ª discussão — D.C. 28-11-51, p. 12.027.

C.D. 1.140-50 — Estabelece regras para a defesa de interesses da Fazenda Pública em juízo e dá outras providências. Plenário: Parecer da C.C.J. — D.C. 24-11-51, p. 11.702.

C.D. 1.229-51 — Releva a prescrição em que incorreu o direito de escreventes do M. da Guerra, a fim de que possam pleitear os benefícios a que se julgarem com direito, a partir de 10-7-34. Plenário: Pareceres das C.C.J., C.S.N. e C.S.P.C. — D.C. 28-11-51, página 12.027.

C.D. 1.348-51 — Dispõe sobre a constituição do Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências. Plenário: Primeira discussão do projeto — D.C. 28-11-51, p. 12.053.

PROJETOS EM ANDAMENTO NO SENADO FEDERAL (PLENÁRIO)

S.F. 39-51 — Dispõe sobre a aposentadoria dos serventuários da Justiça do Distrito Federal. Plenário: E' rejeitado do ponto de vista constitucional. — D.C. 27-11-51, p. 12.011.

C.D. 121-50 (S.F. 300-51) — Dispõe sobre o pagamento de auxílios e subvenções. Plenário: Discussão única — D.C. 28-11-51, p. 12.081.

C.D. 520-51 (S.F. 126-51) — Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1952. Plenário: Parecer da C.F. ao Anexo 1. Receita — D.C. 28-11-51, p. 12.086.

C.D. 798-51 (S.F. 214-51) — Revoga dispositivo da Consolidação das Leis do Trabalho. O projeto com emenda volta às C.C.J. e C.T.P.S. — D.C. 29-11-51, p. 12.193.

C.D. 853-51 — Modifica o art. 8.º da Lei n.º 607, de 6-1-49, que altera a carreira de Diplomata do Q.P. do M.R.E. e dá outras providências. Plenário: Pareceres das C.C.J. e C.R.E. — D.C. 28-11-51, p. 12.068.

CONGRESSO NACIONAL (RELAÇÃO ATUALIZADA ATÉ 7-12-51).

PROJETOS APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

C.D. 1.467-51 — Modifica o item 4 da alínea b do anexo 3 (Setor Transporte-Estradas de Ferro) da Lei número 1.102, de 18-5-50 — Plano Salte. (Edison Passos) — D.C. 4-12-51, p. 12.315.

C.D. 1.471-51 — Dispõe sobre os securitários considerados autônomos, estendendo-lhes os benefícios da legislação do trabalho.

PROJETO SANCIONADO

Assegura a todos os Expedicionários Brasileiros da F.A.B., F.E.B. e Marinha de Guerra e Mercante o disposto no § único do art. 18 das Disposições Transitórias e preferência para nomeações em igualdade de condições nos concursos em que se submeterem. Lei n.º 1.477, de 1-12-51 — D.O. 5-12-51.

PROJETOS APROVADOS PELO CONGRESSO NACIONAL QUE AGUARDAM SANÇÃO

C.D. 550-47 (S.F. 201-47) — Reorganiza a Contadoria Geral da República e dá outras providências (P.E.) — D.C. 4-12-51, p. 12.325.

C.D. 708-51 (P.E.) — Retifica os §§ 2.º e 3.º do art. 6.º da Lei n.º 488, de 15-11-48, que dispõe sobre o pagamento de vencimentos, remuneração ou salário do pessoal civil ou militar da União — D.C. 30-11-51, p. 12.248.

C.D. 853-51 — Modifica o art. 8.º da Lei n.º 607, de 6-1-49, que altera a carreira de Diplomata do Q.P. do M.R.E. e dá outras providências (C.D.) — D.C. 4-12-51, p. 12.342.

PROJETOS EM ANDAMENTO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (PLENÁRIO)

S.F. 43-51 (C.D. 1.453-51) — Dispõe sobre o regime de férias do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Plenário: Parecer favorável da C.C.J. — D.C. 4-12-51, p. 12.311.

C.D. 60-51 — Cria os cargos de Adido Cultural e de Imprensa no M.R.E. Plenário: Parecer da C.C.J. sobre o projeto e emenda de discussão prévia — D.C. 30-11-51, p. 12.213.

C.D. 201-50 — Institui normas financeiras para a União, os Estados e os Municípios. Plenário: Pareceres das C.F. e C.C.J. sobre emendas de pauta — D.C. 5-12-51, p. 12.359.

C.D. 306-51 — Estabelece vantagens para servidores civis e militares reintegrados por efeito da Lei nú-

mero 1.050, de 13-1-50. Plenário: Pareceres das C.C.J.; C.S.P.C. e C.F. — D.C. 6-12-51, p. 12.424.

C.D. 520-51 — Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1952. Plenário: Aprovada a redação final ao anexo n.º 1 — Receita, sobre a sanção — D.C. 30-11-51, p. 12.232.

C.D. 715-51 — Altera disposições da Dec.lei número 2.666, de 3-10-40, e do Dec. n.º 9.058, de 13-3-48, que dizem respeito à composição e funcionamento do C.N. de Minas e Metalurgia (P.E.). Plenário: Pareceres das C.S.P.C.; C.F. e C.C.J. — D.C. 6-12-51, p. 12.426.

C.D. 738-51; 84-51 — Autoriza a União a criar uma fundação denominada Serviço Social Rural (P.E.). Plenário: Segunda discussão. Emendas ao projeto quando em segunda discussão, para serem encaminhadas às C.C.J.; C.E.; C.L.S.; C.S.P. e C.F. — D.C. 5-12-51, p. 12.388.

C.D. 940-51 — Cria a Companhia de Navegação Fluvial da Amazônia e dá outras providências. Plenário: Parecer da C.C.J. — D.C. 30-11-51, p. 12.217.

C.D. 1.024-51 — Cria o I.N. do Café e dá outras providências (P.E.). Plenário: Pareceres das C.C.J.; C.E. C.S.P.C. e C.F. — D.C. 6-12-51, p. 12.440.

C.D. 1.095-51 — Torna federais os cursos da E. de Engenharia do Pará e dá outras providências. Plenário: Parecer da C.C.J. — D.C. 30-11-51, p. 12.219.

C.D. 1.145-51 — Autoriza o empregador a pagar a quota parte da União, em sua contribuição aos Institutos de Previdência Social a descontar nos impostos federais a que estiver sujeito. Plenário: Parecer da C.C.J. — D.C. 6-12-51, p. 12.428.

PROJETOS EM ANDAMENTO NO SENADO FEDERAL (PLENÁRIO)

S.F. 23-50 — Atualiza contribuição mensal dos Ministros do S.T. Federal para o montepio civil e as pensões dos seus herdeiros e dá outras providências. Plenário: Pareceres das C.C.J. e C.F. — D.C. 1-12-51, p. 12.295.

C.D. 53-47 (S.F. 24-50) — Organiza no Exército o quadro do Magistério Militar. Plenário: Parecer da C.F. Emendas apresentadas — D.C. 6-12-51, p. 12.475.

C.D. 85-48 (S.F. 81-50) — Da casa própria a todo expedicionário total ou parcialmente inválido para o trabalho, inclusive a herdeiros. Plenário: Discussão única do projeto, tendo pareceres das C.C.J. e C.F.A. — D.C. 6-12-51, p. 12.490.

C.D. 162-51 (S.F. 166-51) — Dispõe sobre a obrigatoriedade de ser assistida pelos conferentes de carga e descarga das D. de Trabalho Marítimo, a conferência de mercadoria exportada, importada ou em trânsito. Plenário: Pareceres das C.C.J. e C.T.P.S. — D.C. 5-12-51, p. 12.403.

C.D. 403-48 (S.F. 346-49) — Regula a liberdade de imprensa. Plenário: Adida a discussão única do projeto, tendo parecer da C.C.J. — D.C. 30-11-51, p. 12.247.

C.D. 1.087-49 (S.F. 6-51) — Estende ao pessoal da Marinha Mercante Nacional os direitos e vantagens da Lei n.º 288-48. Plenário: Em discussão o projeto e as emendas apresentadas. Volta o projeto com as emendas às C.C.J.; C.F.A. e C.F. — D.C. 4-12-51, p. 12.343.

CONGRESSO NACIONAL (RELAÇÃO ATUALIZADA ATÉ 14-12-51).

PROJETOS APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

C.D. 1490-51 — Revoga a Lei 1.142, de 20-6-50, que dispõe sobre o processo de preenchimento dos cargos iniciais das carreiras de veterinário, químico, agrônomo e engenheiro civil do Q.P. do M. da Agricultura, mediante concurso de títulos (P.E.) D.C. 11-12-51, p. 12.718.

C.D. 1.493-51 — Concede abono de Natal aos funcionários públicos civis aposentados da União (Campos Vergal) — D.C. 8-12-51, p. 12.621.

C.D. 1.495-51 — Dispõe sobre o abastecimento nacional de petróleo (A. Fontes) D.C. 8-12-51, p. 12.621.

C.D. 1.497-51 — Releva a prescrição de candidatos aprovados no último concurso para advogado promotor e auditor da Justiça Militar (D. de Andrade) D.C. 8-12-51, p. 12.532.

C.D. 1.516-51 (P.E.) — Dispõe sobre a constituição da sociedade por ações Petróleo Brasileiro S.A. e dá outras providências — D.C. 12-12-51, p. 12.824.

C.D. 1.517-51 (P.E.) — Provê recursos para o programa nacional do petróleo e para o Fundo Rodoviário Nacional e dá outras providências — D.C. 12-12-51, p. 12.832.

PROJETOS SANCIONADOS

C.D. 708-51 (S.F. 239-51) — Retifica os §§ 2.º e 3.º do art. 6.º da Lei n.º 488, de 15-11-48, que dispõe sobre o pagamento de vencimento, remuneração ou salário da pessoal civil ou militar da União. Lei n.º 1.490, de 10-12-51 — D.O. 13-12-51.

C.D. 947-51 (S.F. 252-51) P.E. — Institui normas especiais para aplicação de créditos orçamentários e adicionais concedidos ao M. da Agricultura. Lei n.º 1.489, de 10-12-51 — D.O. 13-12-51.

PROJETOS APROVADOS PELO CONGRESSO NACIONAL QUE AGUARDAM SANÇÃO

C.D. 118-50 (S.F. 36-51) — Cria nove lugares de desembargadores no T. de Justiça do Distrito Federal — D.C. 13-12-51, p. 12.893.

PROJETOS EM ANDAMENTO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (PLENÁRIO)

C.D. 9-50 — Dispõe sobre o afastamento de funcionários estudantes participantes de conclaves ou excursões estudantis e dá outras providências. Plenário: Pareceres das C.S.P.C.; C.E.C. e C.F. — D.C. 8-12-51, p. 12.601.

C.D. 60-51 — Cria os cargos de Adido Cultural e de Imprensa no M.R.E. Plenário: O projeto vai ser arquivado — D.C. 7-12-51, p. 12.552.

C.D. 146-51; 1.106-50 — Revoga o § único do artigo 3.º da Lei n.º 1.102, de 18-5-50 e dá outras providências. (Plano Salte) — Plenário: Pareceres das C.C.J.; C.E.; C.V.E.A., e C.F. — D.C. 12-12-51, p. 12.780.

C.D. 352-50 (S.F. 45-51) — Considera incluídas na reserva remunerada do S. de Intendência do Exército e convocados para o serviço ativo, os funcionários do M. da Guerra. Mensagem n.º 230-51, negando sanção ao projeto — D.C. 12-12-51, p. 12.845.

C.D. 1.014-50; 660-51 — Dispõe sobre o Estatuto dos Militares da Polícia Militar do Distrito Federal. Plenário: Pareceres das C.C.J.; C.S.N. e C.F. — D.C. 12-12-51, p. 12.786.

C.D. 668-51 — Retifica a disposição do art. 4.º da Lei n.º 976-49, federaliza a F. de Medicina de Recife e a Escola de Engenharia de Recife e dá outras providências. Plenário: Pareceres das C.C.J., C.S.P.C. e C.F. — D.C. 8-12-51, p. 12.603.

C.D. 715-51 — Altera disposições do Dec.-lei número 2.666, de 3-10-40 e do Dec.-lei n.º 9.058 de 13 de março de 1946, que dizem respeito à composição e funcionamento do C.N. de Minas e Metalurgia (P.E.) Plenário: Em votação é aprovado em 1.ª discussão — D.C. 13-12-51, p. 12.894.

C.D. 719-51 — Cria o D.N., de Marinha Mercante e dá outras providências. Plenário: Parecer da C.C.J. — D.C. 12-12-51, p. 12.793.

C.D. 738-51 — Autoriza a União a criar uma fundação denominada Serviço Social Rural (P.E.) Plenário: Aprovado e enviado à C.R. o substitutivo — D.C. 12-12-51, p. 12.848.

C.D. 756-51 — Provê sobre a arguição de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Plenário: Parecer da C.C.J. — D.C. 12-12-51, p. 12.792.

C.D. 849-51 — Dispõe sobre o salário mensal dos Presidentes dos Institutos de Previdência Social e de intervenção econômica e dá outras providências. Plenário: Parecer da C.C.J. — D.C. 12-12-51, p. 12.794.

C.D. 859-50-51 — Reorganiza o Quadro da Secretaria do Supremo Tribunal Federal. Plenário: Em votação, o projeto é aprovado em 1.^a discussão — D.C. 13-12-51, p. 12.894.

C.D. 883-51 — Altera o § 2.^o do art. 1.^o do Decreto-lei n.^o 5.878-43, que autoriza a instituição da Fundação Brasil Central e dispõe sobre o seu funcionamento (P.E.) Plenário: Redação final — D.C. 12-12-51, p. 12.810.

C.D. 1.024-51 — Cria o I.N. do Café e dá outras providências (P.E.) Plenário: Votação em segunda discussão — D.C. 13-12-51, p. 12.896.

C.D. 1.051-51 — Revoga os arts. 49, 50 e §§ 51, 52 e 53 da Lei n.^o 1.293-50, que dispõe sobre a organização do serviço de inspeção de Coletorias Federais e dá outras providências. Plenário: Segunda discussão — D.C. 11 de dezembro de 1951, p. 12.737.

C.D. 1.140-50 — Estabelece regras para a defesa de interesses da Fazenda Pública em juízo e dá outras providências. Plenário: Redação final — D.C. 12-12-51, p. 12.809.

C.D. 1.234-49-50 (P.E.) — Altera as carreiras de Contínuo e Servente do S.P.F. e dá outras providências. Plenário: Pareceres das C.S.P.C.; C.F. e novo parecer da C.F. reafirmando o seu parecer anterior — D.C. 8 de dezembro de 1951, p. 12.609.

C.D. 1.318-51 — Dá destinação aos saldos apurados do auxílio concedido pela Lei n.^o 1.180-50 à Rede Ferroviária do Nordeste. Plenário: Redação para segunda discussão — D.C. 8-12-51, p. 12.648.

PROJETOS EM ANDAMENTO NO SENADO FEDERAL (PLENÁRIO)

C.D. 53-47 (S.F. 24-50) — Organiza no Exército, o quadro do Magistério Militar. Plenário: Emendas apre-

sentadas perante as C.C.J.; C.E.C. e C.F. — D.C. 6-12-51, p. 12.475.

C.D. 105-50 (S.F. 273-50) — Complementa e efetiva o Dec.-lei n.^o 7.474-45, que concede anistia. Plenário: Parecer da C.C.J. — D.C. 8-12-51, p. 12.661.

C.D. 162-51 (S.F. 166-51) — Dispõe sobre a obrigatoriedade de ser assistida pelos conferentes de carga e descarga das D. de Trabalho Marítimo, a conferência de mercadoria exportada, importada ou em trânsito. Plenário: Em discussão única — D.C. 8-12-51, p. 12.673.

C.D. 172-51 — Reclassifica na carreira de Contínuo do Q.S. do M. Fazenda, em cargos da Classe F, os ex-contínuos de Delegacias Fiscais, incluídos no Q.VII pela Lei n.^o 284-36, como serventes, e dá outras providências. Plenário: Pareceres das C.C.J. e C.F. — D.C. 13-12-51, p. 12.910.

C.D. 386-48 (S.F. 101-48) — Revoga o Dec.-lei n.^o 8.806-46 e o art. 6.^o do Dec. n.^o 3.761-41 e parágrafos. Plenário: Pareceres das C.V.O.P. e C.F. — D.C. 13-12-51, p. 12.911.

C.D. 403-48 (S.F. 346-49) — Regula a liberdade de imprensa. Plenário: São lidas e apoiadas emendas. O projeto volta às Comissões — D.C. 7-12-51, p. 12.584.

C.D. 453-49 (S.F. 225-50) — Assegura a efetivação de fiscais aduaneiros interinos. Plenário: Parecer da C.C.J. — D.C. 13-12-51, p. 12.912.

C.D. 482-51; 513-51 (S.F. 242-51) — Autoriza o Governo Federal a intervir no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo (P.E.). D.C. Pareceres das C.A.I.C. e C.F. — D.C. 12-12-51, p. 12.861.

C.D. 554-50 (S.F. 20-51) — Dispõe sobre a contagem de tempo de serviço prestado no D.N.C. inclusive em sua fase de liquidação, por funcionários efetivos, interinos ou extranumerários. Plenário: Parecer da C.C.J. sobre emenda e subemenda apresentadas — D.C. 8-12-51, p. 12.661.

C.D. 1.057-51 (S.F. 286-51) — Estabelece preços mínimos para o financiamento ou aquisição de cereais e outros gêneros de produção nacional (P.E.). Plenário: Em votação o projeto. Sobe à sanção — D.C. 11-12-51, p. 12.764.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

Notícias de Portugal — Ano V — Ns. 240-241-243 — dezembro de 1951 — Lisboa — Portugal.

Investigações — Revista do Departamento de Investigações — Ano III — N.º 32 — São Paulo — agosto de 1951.

Melhoramentos Urbanos nas Sedes Municipais — Separata dos ns. 15 e 16 — Ano IV — da "Revista Brasileira dos Municípios" — Rio de Janeiro.

Boletim do Ministério da Marinha — N.º 47 — novembro de 1951 — Rio.

Puer — Rivista Bimestrale di Studi Pedagogici — Ano secondo — ottobre-novembre 1951 — sped. in abb. postale — grupo IV 1 — Siena.

O Núcleo — Órgão da Fundação da Casa Popular — Ano I — julho de 1951 — N.º 3 — Rio.

Bôlsa de Mercadorias da Bahia — Exportação de Produtos do Estado da Bahia — setembro e outubro de 1951 — Bahia.

Legislação do Trabalho — Mensário Nacional de Legislação Social, Doutrina e Jurisprudência — Ano XV — Vol. XV — N.º 174 — outubro de 1951 — São Paulo.

Boletim Linotípico — N.º 77 — 1951 — Nova York.

A Polônia de Hoje — Boletim Informativo Mensal — Ano V — novembro 1951 — II — 12 — Rio.

Câmara de Comércio e Indústria do Brasil — Ano XXI — novembro-dezembro 1951 — Rio.

Seguridad Social — Año I — N.º 1 — Ginebra.

Hacienda, Economia Y Previsión — Año II — N.º 7 — Buenos Aires.

Revista de Intendência — Ano XXVI — N.º 59 — setembro-outubro — 1951.

Revista de Las Fuerzas Armadas de la Nación — Ns. 127-128 — julio y agosto — 1951 — Asunción — Paraguay.

Relatório — Da Diretoria, apresentado à Assembléia Geral Ordinária da Sociedade União dos Caixeiros Viajantes do Rio Grande do Sul — 1951 — Santa Maria — Rio Grande do Sul.

Serviço Social — N.º 60 — Ano X — abril a junho de 1951 — São Paulo.

La Industria Argentina del Cemento Portland — Anuário — Año 1950 — Buenos Aires.

Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda — Ano XXII — N.º 21 — Rio.

Vida Universitária — Año II — Ns. 13-14 — agosto-septiembre de 1951 — La Habana — Cuba.

Revista Del Foro — Organo Del Colégio de Abogados de Lima — Año XXXVIII — N.º IV — julio-agosto de 1951 — Lima, Peru.

Jus Documentação — Boletim Informativo — Ns. 3 e 4 — Ano IV — março e abril de 1951 — Rio.

Boletim da Associação Comercial de Minas — Ano X — N.º 130 — outubro de 1951 — Belo Horizonte.

State Government — October — 1951 — Chicago.

Revista do IRB — Ano XII — N.º 70 — dezembro de 1951 — Rio.

IDORT — Revista de Organização Científica publicada sob os auspícios do Instituto de Organização Racional do Trabalho — Ns. 238-239 — outubro e novembro de 1951 — Ano XX — São Paulo.

Boletim Brasileiro — Informações do Chile — Ano VI — N.º 42 — novembro de 1951 — Santiago do Chile.

Américas — novembro e dezembro de 1951 — Vol. III — Ns. 11 e 12 — Washington, D.C.

Revista Municipal de Engenharia — Volume XVIII — N.º 3 — julho-setembro de 1951 — Rio.

Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças — Ns. 130-131 — outubro-novembro 1951 — M. Fazenda — Rio.

Nação Brasileira — Ano XXVIII — N.º 339 — novembro de 1951 — Rio.

Ediciones Bibliográficas — Ns. 6 e 7 — Instituto Nacional de Previsión Social — Julio-agosto — 1951 — Buenos Aires.

Boletim de Informações Argentinas — Ano V — N.º 11 — noviembre de 1951 — Rio.

Migração Rural-Urbana — Vicente Unzer de Almeida e Otavio Teixeira Mendes Sobrinho — Secretaria da Agricultura — São Paulo.

Comércio Internacional — Boletim mensal da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil — Ano 1 — N.º 4 — Rio.

Red Tape — The Civil Service Magazine — Vol. 41 — N.º 480 — novembro, 1951 — London.

Saúde — Mensário do Serviço Nacional de Educação Sanitária — Ano V — N.º 49 — janeiro de 1952 — Rio.

Revista Paulista de Contabilidade — Ano XXX — N.º 327 — setembro de 1951 — São Paulo.

Revista Brasileira de Malariologia e Doenças Trópicas — Vol. III — N.º 2 — abril de 1951 — Rio.

Revista do Trabalho — Ano XIX — Vol. XIX — Ns. 10, 11 e 12 — outubro-dezembro — 1951 — Rio.

Investigações — Revista do Departamento de Investigações — Ano III — N.º 33 — setembro de 1951 — São Paulo.

Jurisprudência e Doutrina — Ns. 1 e 2 — janeiro, fevereiro e março — abril, maio e junho — 1951 — Fortaleza.

Boletim Informativo — Bôlsa de Mercadorias da Bahia — setembro e outubro de 1951 — Bahia.

El Exportador Americano Industrial — Diciembre de 1951 — New York.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I — 1937-1938

- Vol. I — novembro-37 (esg.), janeiro, fevereiro (esgotados), março.
Vol. II — abril (esg.), maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esg.).

ANO II — 1939

- Vol. I — janeiro, fevereiro-março.
Vol. II — abril-maio, junho.
Vol. III — julho-agosto, setembro.
Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esg.).

ANO III — 1940

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho (esg.), agosto (esg.), setembro.
Vol. IV — outubro (esg.), novembro (esg.), dezembro.

ANO IV — 1941

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro (esg.), março.
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
Vol. IV — outubro (esg.), novembro (esg.), dezembro.

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.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO VII — 1944

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho (esg.), agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO VIII — 1945

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO IX — 1946

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto-setembro.
Vol. IV — outubro-novembro, dezembro.

ANO X — 1947

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.
Vol. II — maio-junho, julho-agosto.
Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro.

ANO XI — 1948

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.
Vol. II — maio-junho, julho-agosto.
Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro.

ANO XII — 1949

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIII — 1950

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIV — 1951

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XV — 1952

- Vol. I — janeiro.

Finalidades do **SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO**

BIBLIOTECA

DOCUMENTAÇÃO

PUBLICAÇÕES

EXPEDIÇÃO



"A documentação administrativa concorre para que os assuntos não tenham solução demorada, ou, em sendo decididos prontamente não fiquem circados de forte dose de empirismo e improvisação."

(Da Mensagem Presidencial ao Congresso)