

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

DIRETORIA DO SERVIÇO

Coordenador: Carlos de Azevedo
Diretor: Carlos de Azevedo
Assessor: Carlos de Azevedo

COMISSÃO DE REVISÃO

DIRETORIA DO SERVIÇO

DIRETORIA DO SERVIÇO

ANO XV

Volume I — N.º 3

Março 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

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

MARÇO DE 1952

Vol. I - N. 3

SUMÁRIO

EDITORIAL

Pág.

- A Classificação de Cargos na Mensagem Presidencial 3

COLABORAÇÃO

- Programa Geral de Bolsas de Estudos da Organização das Nações Unidas para 1952 — (Trad. de Isnard Garcia de Freitas) 5
- O Instituto Técnico de Administração Municipal da Bahia — Yves Oliveira 13
- Serviços Públicos — Celso de Magalhães 16
- Considerações em torno do Plano SALTE — Setor Alimentos — Carne e Derivados — Estácio Corrêa da Trindade 19
- O Problema da Eletricidade — Odilon C. Andrade 24
- O 6.º Recenseamento Geral do Brasil face aos Princípios e Normas da Administração — Paulo Lara 29
- Administração de Pessoal e Classificação de Cargos — Paulo Poppe de Figueiredo 40
- Objeto, Conceito e Meios de Documentação — Espírito Santo Mesquita 44
- O Novo Regulamento Sanitário Internacional — (Trad. de Otávio de Oliveira Paes) 49
- Órgãos e Funções da Administração de Pessoal — Pedro A. Cysneiros 60
- Governo, Administração e Instituições Administrativas — J. Guilherme de Aragão 66
- O Problema do Tirante de Navegação e os Aproveitamentos Hidrelétricos nas Obras de Regularização do Regime Fluvial — Lucas Lopes 73
- Comunicações Administrativas — Roscoe Martin 81
- Método Comparativo e Ciências Administrativas — George S. Langrod 93
- Unidades Lingüísticas e Nacionais — João Luiz Ney 100

DOCUMENTÁRIO

- Fronteiras da Administração Pública — IV — O Papel da Discricionariedade na Moderna Administração — John Gaus — (Trad. de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes) 103
- Princípios e Problemas de Governo — Charles G. Haines e Berta M. Haines — (Trad. de E. S. Mesquita) 111
- O Problema Rodoviário no Brasil — Vitorino de Oliveira 117

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

- Do Direito de Recurso contra os Atos da Administração — II — Tomás de Vilanova Monteiro Lopes 128
- Os Crimes de Guerra, os Crimes contra a Humanidade e a Evolução do Direito Penal Internacional — II Parte — Arnold Wald 131

ADMINISTRAÇÃO GERAL

PESSOAL

- Seleção do Pessoal — Aluisio Moreira 137

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.

A Classificação de Cargos na Mensagem Presidencial

A CLASSIFICAÇÃO de cargos, na base dos deveres e responsabilidades, é tão importante para a administração de pessoal, que a sua ausência, no consenso geral dos mais conceituados estudiosos do assunto, impede o estabelecimento de uma boa política de pessoal.

De fato, sem uma definição minuciosa dos deveres e responsabilidades de cada cargo, falta a base técnica necessária para permitir uma justa distribuição de salários pelos diversos grupos profissionais e impossível, também, será determinar quais os cargos que devem ter a mesma remuneração. Mas a classificação de cargos não tem a sua influência limitada ao plano de remuneração, pois ela é um elemento precioso em quase tôdas as outras fases da administração de pessoal tal como a promoção, a seleção, a colocação, o treinamento, etc.

Ressaltamos, inicialmente, a importância da classificação de cargos no plano de pagamento porque sem a primeira jamais, quer no serviço público como em qualquer grande organização, se encontrará solução satisfatória para o problema da justa remuneração. Essa afirmativa é corroborada pela prática. Tanto no serviço civil federal brasileiro, como no de outros países, a idéia de adotar-se um plano de classificação de cargos surgiu quando se procurava resolver a questão da remuneração. Com efeito, quando em 1935 ficou patenteado ser indispensável a concessão de um reajustamento geral de salários, as várias Comissões encarregadas dos respectivos estudos, verificaram, desde logo, que, se quisessem oferecer solução honesta para o assunto, não teriam que enfrentar apenas o simples problema de aumentar percentualmente cada salário, porquanto isso corresponderia a manter uma situação de desestímulo e iniquidades. Tiveram, então, oportunidade de constatar que a regra, no tocante à criação de cargos e fixação de salários, era a improvisação e, não raro, a arbitrariedade. Era óbvio que êsse estado de coisas não poderia perdurar.

Entre outras providências que foram tidas como necessárias, avultou a de criar-se um sistema onde pudessem ser enquadrados todos os cargos devidamente identificados e diferenciados, ou seja — um plano de classificação de cargos. Em consequência desses estudos foi promulgada a Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, que é, sem dúvida, a pedra angular da administração de pessoal do serviço civil federal brasileiro, a qual instituiu o plano de classi-

ficação de cargos ainda vigente. A lei em foco adotou o princípio geral da formação de carreiras. Essas carreiras foram escalonadas em pirâmide, isto é, com um maior número de cargos na base, decrescendo esse número à proporção que os cargos se fôssem aproximando do ápice. As carreiras, juntamente com os denominados cargos isolados (assim chamados por não integrarem carreiras) constituíam o Quadro, que era a mais ampla divisão do plano.

O plano de classificação de cargos adotado pela Lei n.º 284, fixou, acertadamente, apenas, princípios gerais, deixando para regulamentação posterior a fixação das atribuições de cada carreira e cargo isolado. Mesmo na sua forma primitiva, embora não se queira negar o seu extraordinário valor, o plano carecia de aperfeiçoamento e de correção de algumas falhas. Mais do que isso, porém, necessitava o plano, como aliás todo sistema, de ser mantido em seu conjunto. Não se poderia modificar uma peça do sistema sem se atentar para a influência que essa modificação teria no conjunto, a fim de que a unidade e o equilíbrio do mesmo sistema não fôssem afetados.

Infelizmente, o equilíbrio do sistema instituído pela Lei n.º 284, não foi mantido até hoje, mercê de muitas reestruturações e alterações isoladas, que não atentaram para a unidade do conjunto que deveria ter sido mantida.

Está, no entanto, o Governo atento a estes fatos e sàbiamente procura uma solução definitiva para o assunto no sentido de remediar os erros cometidos.

A Mensagem enviada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República ao Congresso Nacional, quando da abertura da sessão legislativa de 1952, focaliza o problema com rara felicidade e propõe a solução adequada no seguinte trecho:

“Procurando rearticular, no transcorrer de 1951, as diversas peças do sistema de administração de pessoal, verificou, também, que não mais era possível limitar os horizontes ao simples restabelecimento do sistema de 1936. Impõe-se, indubitavelmente, revitalizá-lo à luz daqueles mesmos princípios inscritos na Lei n.º 284. Mas impõe-se considerar tal iniciativa como simples processo transitório, destinado primariamente a reordenar os assuntos de pessoal e, assim, a proporcionar sólida e estável base para objetivo mais amplo, qual seja o de elaborar um plano de Classificação de Cargos, que atenda aos deveres e responsabilidades a estes inerentes”.

Esta é de fato a solução que a boa técnica aconselha e, portanto, resta-nos, apenas, aguardar tranqüilos a ação do Governo.

COLABORAÇÃO

Programa Geral de Bôlsas de Estudos da Organização das Nações Unidas para 1952

TRADUÇÃO DE ISNARD GARCIA DE FREITAS

INTRODUÇÃO

a) O objetivo desta exposição é facilitar as informações necessárias no que concerne ao programa geral de bôlsas das Nações Unidas (1), para formação profissional e estudos no estrangeiro, no ano de 1952. Este programa inclui bôlsas de estudo, dos tipos "scholarship" e "fellowship" (2) no campo do "desenvolvimento social", que constituem importante parcela dos serviços assistenciais em matéria de bem-estar social, oferecidos pelas Nações Unidas aos governos membros, na forma da resolução 418 (II) da Assembléia Geral; "fellowships" no campo do "desenvolvimento econômico", postas à disposição dos governos membros, na forma da resolução 200 (III) da Assembléia Geral; "fellowships" e "scholarships" oferecidas aos governos membros como no campo da administração pública, de acôrdo com a resolução 246 (III); e "scholarships" e "fellowships" referentes ao programa ampliado de assistência técnica para o desenvolvimento econômico, na forma da resolução 222A (IX) do Conselho Econômico e Social, aprovada pela resolução 304 (IV) da Assembléia Geral. Este folheto trata somente das bôlsas oferecidas pelas Nações Unidas. Os gover-

(1) Bôlsas no campo do bem-estar social, de acôrdo com a Resolução 58 (1) da Assembléia Geral; bôlsas no campo do desenvolvimento econômico, de acôrdo com as Resoluções 200 (III) e 304 (IV) da Assembléia Geral; e bôlsas no campo da administração pública, de acôrdo com a Resolução 246 (III) da Assembléia Geral.

(2) Em muitos trechos desta tradução conservamos as palavras "scholarship" e "fellowship", pela dificuldade de encontrar, na nossa terminologia, expressões, com sig-nificação firmada e uso generalizado, para individualizar um e outro tipo de bôlsa de estudo. A bôlsa de estudo, para nós, é tanto a primeira quanto a segunda. Se que-remos precisar o tipo, freqüentemente recorreremos àquelas palavras do idioma inglês.

A "scholarship" corresponde à "bourse d'étude" e tem as características constantes do item 3.b. A "fellowship" corresponde à "bourse de perfectionnement", com a finalidade precípua de ampliação de estudos, e o seu uso é feito nas condições que vêm sucintamente referidas no item 3.a. Neste trabalho, às vezes empregamos, como no título, a expressão "bôlsa de estudos", ou simplesmente "bôlsa", para compreender ao mesmo tempo a "scholarship" e a "fellowship". Outras vezes, empregamos aquelas expressões da nossa língua para designar simplesmente a "scholarship", ou simplesmente a "fellowship". O sentido ou posição da palavra na frase não deixará dúvida quanto ao tipo de bôlsa de que se tratar.

nos devem notar que, além das oportunidades oferecidas pelo programa da ONU, as agências especializadas dispõem, nos seus respectivos campos, de outras bôlsas de estudos. As informações referentes a esses programas podem ser obtidas das agências respectivas.

b) Na presente exposição define-se o processo a ser observado pelos governos que queiram solicitar bôlsas para os respectivos nacionais, ou para os habitantes dos territórios tutelados ou não autônomos sob a sua administração. Exemplos da mesma são fornecidos a todos os governos membros, para distribuição aos candidatos; a ONU não mais se incumba da remessa direta aos mesmos.

ORIGEM DO PROGRAMA

As bôlsas das Nações Unidas constituem parte dos serviços de assistência técnica oferecidos aos governos membros, de acôrdo com as diferentes resoluções citadas. Esta assistência inclui consulta técnica, bôlsas de estudos ("scholarships" e "fellowships"), pesquisas científicas e industriais, projetos pilotos e de demonstração, formação profissional de técnicos locais nos países menos desenvolvidos, organização de seminários, divulgação de informação técnica e, dentro dos termos da resolução, assistência aos governos para a obtenção de equipamento e material técnico.

FINALIDADE DO PROGRAMA

a) A finalidade das "fellowships" é permitir que os governos membros enviem pessoal qualificado a países que ofereçam condições especiais para a observação, a formação de nível superior ou estudos avançados que, após o regresso do bolsista à sua pátria, sejam de utilidade para o desenvolvimento econômico e social, bem como para o progresso da administração pública. As bôlsas deste tipo têm, em geral, a duração de 3 a 6 meses.

b) A finalidade das "scholarships" é permitir que os governos membros enviem ao exterior o seu pessoal técnico jovem de maior futuro e elementos pertencentes ao seu funcionalismo, para realizar estudos no estrangeiro, em institutos técnicos, universidades ou outras instituições de ensino

avanzado capazes de proporcionar treinamento adequado nos campos especialmente necessitados de desenvolvimento nos países que recorrem ao programa. As "scholarships" têm a duração normal de um ano e, em nenhum caso, excederão de dois anos.

QUALIFICAÇÃO DOS CANDIDATOS

a) As "fellowships" nos campos do desenvolvimento econômico e da administração pública são acessíveis a pessoas de ambos os sexos que já possuam considerável experiência em atividades relacionadas com o desenvolvimento econômico ou a administração pública, de preferência as que, exercendo presentemente tais atividades, manifestem o propósito de voltar ao trabalho após o término dos estudos feitos, em setores relacionados com os mesmos. Espera-se, portanto, que os governos indiquem, para as bolsas de desenvolvimento econômico e administração pública, candidatos que tenham tido pelo menos cinco anos de boa experiência profissional ou técnica. Em casos especiais, os governos poderão indicar candidatos com menos experiência, apresentando justificativa.

b) As "fellowships" no campo do desenvolvimento social são concedidas a funcionários de serviços de bem-estar social, para permitir-lhes a observação e assimilação da experiência e processos de outros países, adquirindo, por êsse meio, conhecimentos de novas técnicas sociais úteis aos seus países.

c) As "scholarships" nos campos do desenvolvimento econômico e da administração pública são oferecidas a estudantes de nível superior e a pessoas jovens de ambos os sexos que já tenham adquirido alguma experiência nas atividades referidas no parágrafo 4 (a). Espera-se que os governos indiquem candidatos que tenham tido instrução técnica e, pelo menos, dois anos de boa experiência profissional ou técnica. No campo da administração pública, deseja-se que os governos indiquem funcionários jovens e promissores.

d) As "scholarships" no campo do desenvolvimento social são reservadas aos candidatos de países que não possuem recursos para a instrução técnica adequada no campo de estudo respectivo. Estas "scholarships" destinam-se de preferência a pessoas com alguma experiência de assistência social ou assuntos conexos e que não possuam a necessária formação profissional em serviço social em geral ou num ramo específico do mesmo.

PROCESSO DE INDICAÇÃO DOS CANDIDATOS

a) Como o programa foi instituído com o objetivo de incentivar o desenvolvimento econômico e social e aperfeiçoar a administração pública dos países participantes, o Secretariado Geral considerará somente as indicações feitas pelos governos membros.

b) Pede-se aos governos membros que queiram indicar candidatos para "fellowships" e "scholarships" em 1952 que informem ao Secretariado Geral, caso ainda não o tenham feito, o nome da autoridade ou funcionário com o qual aquele se possa corresponder diretamente, em cada país, em tôdas as questões relacionadas com êste programa, a fim de evitar atrasos.

Em se tratando de "fellowships" nos campos do desenvolvimento econômico e da administração pública, os governos devem enviar esta informação também aos secretários executivos das comissões econômicas regionais das quais sejam membros. Se os governos julgarem convenientes, poderão ainda informar ao Secretariado Geral os nomes de quaisquer autoridades que tenham competência para indicar candidatos, em nome de um governo membro, no que se refere aos territórios tutelados ou não autônomos.

c) Solicita-se aos governos atentarem para as observações da 4.^a Assembléia Geral, de que as "fellowships" e "scholarships" pedidas dentro do programa ampliado de assistência técnica devem "visar a maior produtividade dos recursos materiais e humanos e uma distribuição ampla e equitativa dos benefícios desta produtividade, de forma a favorecer a obtenção de mais elevados padrões de vida das populações e as condições sociais que diretamente afetem o seu desenvolvimento econômico e, ainda, sanar as dificuldades de caráter social — particularmente os problemas de desajustamento da vida familiar e da comunidade — que possam surgir como causa concomitante das mudanças econômicas.

d) Os governos solicitantes são informados de que, na concessão de "fellowships" e "scholarships", o Secretariado Geral orientar-se-á pelas seguintes considerações:

- I — O campo de estudos desejado e a instrução e experiência do candidato.
- II — A influência do cargo atual ou futuro do candidato no desenvolvimento econômico ou social ou no aperfeiçoamento da administração pública.
- III — A "fellowship" ou "scholarship" como um dos aspectos do programa total de assistência técnica. Em certos casos, "fellowships" e "scholarships" individuais, especialmente justificadas com vistas ao desenvolvimento do país, são consideradas forma efetiva de assistência técnica.
- IV — Recursos orçamentários disponíveis, outros pedidos de assistência técnica, distribuição geográfica dos candidatos e mais existentes para o recebimento de bolsistas.

e) Lembra-se aos governos que os serviços de secretariado da sede e das comissões regionais estão sempre à sua disposição para auxiliar na definição das respectivas necessidades. Os membros do secretariado poderão ajudar, em particular, os governos participantes que ainda não possuem o mecanismo coordenador adequado (previsto no Anexo 1, da parte A, da Resolução 222 (IX) do Conselho Econômico e Social), na determinação das suas necessidades em matéria de assistência

técnica, do ponto de vista geral do desenvolvimento econômico e social.

f) Os governos que desejarem indicar candidatos submeterão ao Secretariado Geral, para cada um, proposta em três vias, devidamente certificada. Foram remetidas a todos os governos as fórmulas de que se trata. Outros exemplares ser-lhes-ão fornecidos, ou às suas delegações, pelas Nações Unidas em New York, pelos secretariados das Comissões regionais das Nações Unidas (em se tratando de países solicitantes que sejam membros de comissões econômicas regionais), ou pelos centros de informações das Nações Unidas.

g) Alguns governos julgaram conveniente estabelecer uma comissão de seleção encarregada da escolha do pessoal a ser indicado como candidato às bolsas. As comissões para esse fim são compostas de representantes dos ministérios ou departamentos interessados e pessoas indicadas em razão da sua posição profissional ou acadêmica. Dá-se especial importância às informações da comissão de seleção nacional ou outra autoridade selecionadora quanto a forma pela qual uma bolsa de estudo, no caso de ser concedida, beneficiaria o desenvolvimento econômico e social ou à administração pública do país.

h) Toda pergunta que figure na fórmula da proposta e que seja pertinente deve ser respondida.

A seleção é feita tendo em vista os elementos constantes da fórmula, a qual, portanto, deve ser preenchida com cuidado e necessária minúcia, para possibilitar uma satisfatória avaliação. Os candidatos devem descrever a sua experiência de trabalho e programa de estudos proposto com a devida minúcia.

i) A experiência das Nações Unidas prova que os bolsistas que não dominam suficientemente um idioma para uso no trabalho a realizar no país de estudo, não auferem todas as vantagens do programa de observação ou estudo. A esse respeito, convém assinalar que, na fórmula de proposta pede-se que os candidatos redijam uma exposição de 500 palavras em idioma a ser empregado no país de estudo, descrevendo o programa que pretendem executar. A falta dessa exposição pode determinar o adiamento do exame da indicação. Poder-se-á exigir dos candidatos a apresentação de certificado de proficiência num determinado idioma.

j) O Secretariado Geral se esforçará para colocar os candidatos nos países pelos quais expressaram preferência. Como nem sempre isto é possível, devem ser declaradas, na fórmula, segunda e terceira escolhas de países. O Secretariado Geral conserva o direito de propor um diferente país de estudo se, no seu entender, o mesmo puder proporcionar melhor os meios desejados.

k) Quando fizerem parte de comissões econômicas regionais os governos que quiserem indicar candidatos para "fellowships" ou "scholarships", nos campos do desenvolvimento econômico ou da administração pública, deverão mandar uma

via de cada fórmula ao secretário executivo das respectivas comissões, que está pronto a prestar auxílio na preparação das fórmulas.

l) Onde for aplicável, lembra-se aos governos que os Serviços dos Representantes Residentes de Assistência Técnica ou dos Chefes de Missão estão à sua disposição no que diz respeito à indicação de candidatos para bolsas de estudos. Em qualquer caso solicita-se aos governos enviarem uma cópia da fórmula de indicação ao Representante Residente ou ao Chefe de Missão.

m) Não há limitação para o número de candidatos a apresentar. Na verdade, a escolha num grupo amplo permitirá às Nações Unidas utilizar da melhor forma as facilidades existentes nos países de estudo. Ao conceder as bolsas, o Secretariado Geral levará em conta a urgência das necessidades dos diferentes governos e o princípio da distribuição geográfica. Seria conveniente que os governos, ao apresentarem os seus candidatos, indicassem as prioridades, em função das necessidades econômicas, sociais e da administração pública de seus países. O Secretariado Geral reserva-se o direito de pedir aos governos solicitantes de bolsas de estudo que o informem de qualquer outra assistência desse tipo que já estejam recebendo ou solicitando.

MATÉRIAS PARA CUJO ESTUDO EXISTEM BOLSAS

a) Até agora, os governos da Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Tchecoslováquia, Dinamarca, Egito, Finlândia, França, Índia, Itália, Líbano, Luxemburgo, México, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Suécia, Suíça, Reino Unido, Estados Unidos, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Uruguai e Venezuela ofereceram facilidades para treinamento e estudo aos bolsistas das Nações Unidas. Aguarda-se, e está sendo solicitada, a cooperação de outros governos.

b) Os meios disponíveis para o oferecimento de "fellowships" se adaptam, em particular, ao aperfeiçoamento dos conhecimentos práticos dos candidatos. Na maioria dos casos, as "fellowships" constarão de observação e estudo intensivo no respectivo campo de interesse, com base num plano individual de estudo preparado pelo bolsista. As "fellowships" poderão ainda compreender a frequência a institutos, seminários, cursos especiais de treinamento e conferências profissionais, na medida em que os mesmos puderem proporcionar aos bolsistas o conhecimento de processos e técnicas no seu ramo de estudo. As "scholarships" compreenderão tanto a instrução prática, como o estudo normalmente oferecido por organizações acadêmicas combinado com trabalho de pesquisa no respectivo campo.

c) Em 1952 serão concedidas "fellowships" e "scholarships" nos campos abaixo enumerados, de 1 a 101. As matérias são divididas em três grandes grupos: "econômico", "social" e "administração pública".

d) Os assuntos enumerados sob os títulos de "desenvolvimento econômico" e "administração

pública" baseiam-se em recursos de que se sabe existirem nos países de observação.

Os ramos de estudo para as bolsas de "desenvolvimento social" enquadraram-se no programa geral de trabalho aprovado pela Comissão Social das Nações Unidas na sua sexta sessão.

e) Em certos casos, o campo de observação proposto pode incluir, em graus diferentes, tanto fatores "sociais", como "econômicos" e de "administração pública"

Quando um programa de estudos proposto recair no campo de interesse de uma agência especializada a mesma será consultada.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Geral

1. Aproveitamento coordenado dos recursos de uma área ou região, dentro das fronteiras de um país, abrangendo os aspectos econômicos, técnicos, organizacionais e administrativos.
2. Contrôles das inundações e desenvolvimento dos recursos d'água para múltiplos fins.
3. Cartografia para o desenvolvimento (este campo de estudo existe também sob o título "Desenvolvimento Social").
4. Fotogrametria — uso de fotografias aéreas para avaliação de recursos.

DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

5. Princípios de organização industrial e gerência.

Combustíveis e energia

6. Utilização dos combustíveis no desenvolvimento econômico.
7. Avaliação dos recursos de energia hidráulica e térmica.
8. Construção e funcionamento de centrais elétricas; usinas centrais hidrelétricas, usinas centrais termelétricas.
9. Eletrificação industrial e rural. Transmissão da energia elétrica e sua distribuição aos consumidores.

Mineração e Metalurgia

10. Avaliação dos recursos minerais e seu possível aproveitamento.
11. Análise geológica dos recursos.
12. Conservação dos recursos minerais, inclusive melhoramento dos processos de mineração, tratamento e extração.
13. Técnicas e processos metalúrgicos.
14. Operação de fundições de ferro.
15. Operação de altos-fornos.

Desenvolvimento de indústrias especiais

(É possível arranjar para um bolsista das Nações Unidas estudar em importantes indústrias básicas para o desenvolvimento econômico, incluídas as que vão imediatamente a seguir e as mencionadas em outro ponto da lista).

16. Avaliação das oportunidades para o estabelecimento de novas indústrias.
17. Técnicas de empreendimento de negócios.
18. Pesquisa industrial.
19. Manufatura de fertilizantes.
20. Manufatura de cimento.
21. Mineração de carvão.
22. Fabricação de material e máquinas elétricas.
23. Manufatura de equipamento para a indústria de construções.
24. Construção de navios e embarcações.
25. Organização e desenvolvimento de indústrias de artesanato.
26. Equipamento e operação de oficinas mecânicas.
27. Equipamento e operação de oficinas na indústria da madeira.

TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Geral

28. Avaliação das possibilidades dos vários meios de transporte (estradas, água, caminhos de ferro, ar) em relação com as necessidades de transportes.

Transportes internos

29. Construção e conservação de estradas de rodagem.
30. Organização, gerência e operação dos serviços de transportes rodoviários.
31. Construção e operação das estradas de ferro.
32. Transportes marítimos internos — melhoramentos das vias fluviais, construção de instalações e operação.

Navegação

33. Navegação de cabotagem; natureza da frota mercante; tendências técnicas. Instalações portuárias e para a navegação: construção, organização, administração, operação e conservação.
34. Instalações de portos e ancoradouros: construção, organização, administração, operação e manutenção. Direitos e taxas portuárias.
35. Facilidades para o tráfego marítimo — administração da entrada e saída de navios, tripulação, passageiros e carga, visando a simplificação das formalidades alfandegárias, de imigração, da saúde pública e das exigências de quarentena agrícola.

Telecomunicações

36. Sistemas telegráficos: construção, organização, administração, funcionamento e manutenção.

37. Sistemas telefônicos: construção, organização, administração, operação e manutenção.

38. Sistemas de radiocomunicações: construção, organização, administração, operação e manutenção.

Cooperativas

39. Cooperativas para o desenvolvimento econômico (para os aspectos sociais das cooperativas vide o n.º 64, sob o título "Desenvolvimento Social").

a) Cooperativas industriais.

b) Cooperativas de produção, distribuição e venda.

c) Cooperativas de consumo.

d) Cooperativas de crédito.

40. Bancos: política monetária e de crédito dos bancos centrais; organização e administração de bancos de depósitos.

41. Crédito agrícola e industrial para o desenvolvimento econômico. Organização e funcionamento de estabelecimentos especializados de crédito.

42. Problemas de financiamento doméstico do desenvolvimento econômico: métodos de empréstimo governamental, subsídios, empréstimos e garantia de empréstimos; participação governamental em empresas mistas, organização financeira de autarquias econômicas governamentais, corporações de investimentos e de desenvolvimento.

43. Contrôles de câmbio e de importação.

44. Planejamento e normas orçamentárias.

45. Política e administração da dívida pública.

46. Tributação: política tributária, legislação, lançamento e arrecadação dos impostos e taxas.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

(Existe a possibilidade de o bolsista estudar os aspectos administrativos de muitas das matérias enumeradas sob os títulos "Desenvolvimento Econômico" e "Desenvolvimento Social").

47. Princípios de administração pública.

48. Princípios de organização.

49. Administração de pessoal.

50. Regulamentos administrativos.

51. Planejamento administrativo.

52. Corporações governamentais.

53. Organização e controle de empresas.

54. Administração estadual e municipal.

55. Organização e gerência de repartições públicas.

56. Organização e gerência de serviços de compras e de controle de material do governo.

57. Problemas e regulamentação dos serviços de utilidade pública.

58. Legislação e justiça administrativa.

59. Administração tarifária e aduaneira.

60. Técnicas de contabilidade pública.

61. Auditoria.

DESENVOLVIMENTO SOCIAL — GERAL

62. Métodos para a melhoria do "status" do indivíduo e observância dos direitos e liberdades humanas fundamentais, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

63. Organização da comunidade local para o desenvolvimento social.

64. Organizações de auxílio mútuo, inclusive cooperativas (veja-se também o item 38, no campo do Desenvolvimento Econômico).

ADMINISTRAÇÃO DO BEM-ESTAR SOCIAL

65. Métodos de organização, coordenação, financiamento e escolha de pessoal para os serviços de assistência social.

66. Preparação do pessoal para os serviços de assistência social, dos tipos escolar e treinamento no trabalho (inclusive pessoal necessário à prática da liberdade condicional, às instituições de correção, de reabilitação e de menores, ao bem-estar da família, à organização da comunidade e ao planejamento urbano e rural).

BEM-ESTAR DA COMUNIDADE, DA FAMÍLIA E DA INFÂNCIA

67. Aspectos jurídicos, inclusive obrigações de manutenção; tutelas e curatelas; adoção; proteção da criança contra a crueldade, o abandono e a exploração; proteção do filho ilegítimo; aspectos sociais do divórcio e da inexistência do casamento.

68. Assistência econômica à família; abonos familiares, empréstimos para casamento, auxílios às mães, etc.

69. Assistência à velhice; pensões, habitação e outros serviços em espécie, etc.

MEDIDAS SOCIAIS DE CARÁTER GERAL

70. Aconselhamento e orientação das famílias; escritórios de consultas; educação dos pais; orçamento doméstico; assistência jurídica; serviço de visitas domiciliares para o manejo de casas.

71. Serviços sociais relacionados com a saúde física e mental, a educação, o emprego, o seguro social, etc.

72. Métodos de estudo de casos, de trabalho em grupo e organização da comunidade.

73. Recreação infantil e familiar.

74. Serviços de assistência rural.

MEDIDAS SOCIAIS DE PROTEÇÃO À CRIANÇA

75. Melhoria das condições domésticas e sociais que afetam o trabalho de menores.

76. Investigação e diagnose de crianças que necessitam de cuidados especiais; serviços de estudo pelo método de casos, supervisão, tratamento no ambiente doméstico; clínicas de orientação infantil; meios de observação para a prescrição de tratamento futuro.

77. Assistência às crianças privadas de vida familiar normal; crèches; acolhimento temporário e por longo prazo em lares, por meio de adoção, e em instituições; serviços de adoção; assistência ulterior, adaptação à comunidade.

78. Assistência especial às crianças excepcionais: cegas, surdas; surdo-mudas; aleijadas; deficientes mentais; orientação e treinamento.

MIGRAÇÃO

79. Efeitos demográficos da migração (tanto da migração internacional como da operada dentro de um país); efeitos sobre o crescimento da população, composição e distribuição em relação aos recursos físicos e influências sobre o desenvolvimento econômico e social.

80. Aperfeiçoamento da estatística da migração como auxílio para o planejamento econômico e social.

81. Serviços sociais e facilidades necessárias aos imigrantes e suas famílias ao chegarem a uma nova comunidade. Determinação do número e qualidades dos migrantes a serem enviados ou admitidos; recrutamento e seleção; informação; recepção; serviços de colocação e instalação, requisitos prévios para a colonização; adaptação social, etc.

82. Condição dos estrangeiros:

- a) direitos e vantagens;
- b) relações familiares e com a comunidade;
- c) admissão para residência;
- d) aquisição de propriedade;
- e) assistência social;
- f) expulsão.

DEFESA SOCIAL

83. Atividades policiais positivamente dirigidas para a prevenção do crime, especialmente da delinqüência infantil.

84. Delinqüência infantil: medidas preventivas; exame médico e psiquiátrico dos menores delinqüentes da solução final do caso e como orientação para o tratamento; clínicas de orientação de menores; centros de observação; tribunais ou conselhos de menores; liberdade condicional; tratamento em instituições (métodos de educação e reabilitação; formação profissional, etc.): cuidados ulteriores.

85. Prevenção do crime e tratamento dos delinqüentes adultos; exame médico e psiquiátrico dos delinqüentes antes da solução final do caso e como orientação para o tratamento; liberdade condicional; liberdade sob palavra, sentença indeterminada; reincidentes e delinqüentes habituais; aspectos jurídicos e penitenciários da prisão preventiva de adultos; sistemas penitenciários e métodos de tratamento; formação profissional dos prisioneiros; aspectos sociais e econômicos do trabalho nas penitenciárias.

86. Tráfico humano; prevenção e supressão do tráfico; prevenção e eliminação do comércio da prostituição; medidas sociais contra a prostituição, reabilitação das vítimas da prostituição.

REABILITAÇÃO DOS DEFEITUOSOS

87. Política geral e administração dos serviços de reabilitação.

88. Fabricação de aparelhos de prótese, adaptação e treinamento para o seu uso.

89. Terapêutica ocupacional; serviços de cuidados ulteriores, etc.

90. Serviços sociais para grupos especiais: amputados; cegos; surdos-mudos; doentes crônicos; tuberculosos; alcoolatras; toxicômanos; deficientes mentais, etc.

HABITAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO E RURAL

91. Habitação (urbana e rural), incluindo legislação; administração e bem-estar dos locatários; economia (valor de terreno, política de locação, negócios de construção, financiamento); levantamento de plantas de locais, incluindo recursos sociais, serviços públicos e equipamento; planejamento e elaboração de projetos de instituições de bem-estar social.

92. Planejamento urbano e rural, inclusive: legislação; zonas para utilização de terrenos urbanos e rurais (comercial, industrial, agrícola e residencial); serviços de utilidade pública (fôrça, água, esgotos) e comunicações; recursos para os serviços sociais e recreação; economia (valor do terreno, compensação e melhoria); projetos civis.

("Fellowships" nos campos de estudo abaixo enumerados podem ser concedidas tanto no programa de desenvolvimento social como no de desenvolvimento econômico, segundo o caráter dos estudos propostos e a natureza do trabalho em que o candidato se emprega ou se empregará após o regresso ao seu país).

POPULAÇÃO

93. Estudo das tendências demográficas e sua relação com os problemas de desenvolvimento econômico e de bem-estar social, incluindo: métodos de análise demográfica; métodos de estimativa da população futura; efeitos da industrializa-

ção, dos mutáveis níveis de renda, da educação, da urbanização e dos costumes sociais sobre o crescimento da população; efeitos das mudanças de população sobre o suprimento de mão-de-obra, utilização da terra, formação de capital, nível de vida e condições sociais.

94. Métodos de inquéritos destinados a informar acêrca das mudanças de população em função das mudanças econômicas e sociais.

95. Aperfeiçoamento da estatística demográfica como auxílio para o planejamento econômico e social.

96. Formulação de medidas legislativas e administrativas que afetam as tendências de população.

ESTATÍSTICA E PESQUISA

97. Organização e funcionamento de serviços de estatística centralizados e descentralizados.

98. Operações estatísticas (coleta, compilação e apresentação de dados) com relação ao desenvolvimento econômico, a saber: (a) trabalho de censo, inclusive industrial, de população, etc., sistemas de registros de estatística vital, de óbitos, casamentos e outras; (b) cálculos de renda nacional e formação de capital; (c) estatística de comércio exterior; produção, transportes e preços; (d) estatísticas sociais, inclusive criminal.

99. Metodologia estatística, inclusive amostragem;

100. Inquérito e pesquisas sociais, inclusive os métodos de investigação dos problemas sociais e sua solução.

101. Metodologia dos estudos dos níveis de vida.

SELEÇÃO DE CANDIDATOS PELAS NAÇÕES UNIDAS

Tôdas as indicações para "fellowships" são examinadas pelas Nações Unidas, através de um Comitê de Seleção. As recomendações dêsse Comitê são apreciadas pelo Secretariado Geral, que concede as "fellowships" e "scholarships" tendo em vista as dotações orçamentárias existentes, do em vista as solicitações de assistência técnica, a distribuição geográfica dos candidatos e os meios disponíveis nos países de estudo.

Quando os arranjos para a colocação dos candidatos aprovados são satisfatoriamente completados pelo Secretariado Geral, o Governo de que partiu a indicação receberá um aviso formal de concessão, para ser transmitido ao candidato. *O candidato selecionado não deve deixar o seu país para utilizar a bôlsa, enquanto o seu governo não receber das Nações Unidas instruções referentes à viagem.*

PREPARAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE BOLSISTAS

O Secretariado atribui especial importância à preparação que o bolsista deve fazer no seu país,

antes de gozar a "fellowships". Com êste fim, espera expedir as comunicações de concessão de bôlsas alguns meses antes da data marcada para início dos estudos. Visa-se, com isso, possibilitar que o bolsista se aprimore no idioma do país de estudo, para familiarizar-se com a literatura técnica adequada dêsse país e, de um modo geral, organizar planos que lhe permitam auferir o máximo benefício dos estudos que ali realizará.

CONCESSÃO DE "FELLOWSHIPS" E "SCHOLARSHIPS"

Concluídos os arranjos com o país de observação, cada bolsista receberá um telegrama ou carta informando-o da concessão da bôlsa, do país de observação, da matéria objeto de estudo e da data proposta para início de realização do programa. Contudo, como já foi indicado, o bolsista não deverá partir do seu país antes de haver o seu Governo recebido das Nações Unidas as instruções financeiras e de viagem, que incluirão informações concernentes:

- a) ao campo e ao país de estudo; à duração do estudo;
- b) à pessoa ou agência, no país de estudo, que supervisionará o programa e à qual o bolsista deverá apresentar-se;
- c) à data da partida do bolsista do seu país;
- d) às providências necessárias à partida;
- e) às medidas financeiras;
- f) aos arranjos para a viagem de regresso.

Solicita-se encarecidamente aos bolsistas viajarem desacompanhados da família. Muitos bolsistas terão de viajar freqüentemente, no país de estudo, em condições que não permitiriam às respectivas famílias acompanharem-nos. Os auxílios financeiros mensais são suficientes para atender às despesas normais de uma pessoa apenas.

OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS PELOS BOLSISTAS

Ao aceitar uma "fellowships" ou "scholarship", o bolsista assume as seguintes obrigações:

- a) Portar-se sempre de modo compatível com a sua condição de possuidor de uma bôlsa de estudos das Nações Unidas;
- b) Proceder de acôrdo com as instruções constantes do aviso de concessão;
- c) Dedicar tempo integral, durante o período da bôlsa, ao programa de estudo, conforme a orientação dada pelo órgão supervisor no país de estudo e pelas Nações Unidas;
- d) Evitar qualquer participação em atividades políticas, comerciais ou outras que não aquelas constantes do seu programa de trabalho, durante o período da bôlsa;

e) Apresentar relatórios, na forma dos parágrafos 1, 2, 3, 4 e 5;

f) Regressar ao seu país por ocasião do término da bolsa de estudos;

g) Arcar com todos os gastos de emergência, tais como os de natureza médica, dentária e oftalmológica.

PROCESSO INFORMATIVO

1. A fim de avaliar a contribuição da experiência do bolsista para o desenvolvimento econômico ou social do seu país, bem como o valor do programa considerado como um todo, os detentores de "fellowships" e "scholarships" deverão apresentar relatórios ao Secretariado Geral regularmente.

2. Os possuidores de bolsas nos campos do "desenvolvimento econômico" e da "administração pública" deverão apresentar relatórios mensalmente, sendo o primeiro devido no fim do primeiro mês que se seguir ao da sua chegada no país de estudo. Esses relatórios mensais devem resumir as atividades desenvolvidas durante o período a que se referir, inclusive a natureza do estudo feito e relação com as necessidades do seu país. Os que possuírem "fellowships" no campo do "desenvolvimento social" deverão apresentar um relatório após a metade do período de estudo.

3. Ao concluir o seu programa de trabalho, o bolsista preparará um relatório mais circunstanciado sobre a sua experiência e que constará de uma exposição das atividades e estudos realizados, indicando, em particular, os aspectos desses estudos que julgar de maior utilidade, bem como de uma avaliação daquela experiência em termos de possível contribuição para o seu trabalho e para o desenvolvimento econômico ou social do seu país. Uma via do relatório será fornecida pelo Secretariado ao Governo do país onde os estudos se realizaram e outra ao do país que indicou o bolsista. O Secretariado conservará uma via para seu uso.

4. Espera-se que o bolsista apresente outros relatórios, após o regresso ao seu país; o primeiro, um ano depois do regresso, contendo informações minuciosas quanto a) ao grau de utilização, pelo seu país, das técnicas e conhecimentos adquiridos no exterior, durante o período da bolsa, do ponto de vista geral do incentivo ao desenvolvimento econômico e social, ou da administração pública; e b) aos benefícios que pode auferir o seu governo como decorrência da "fellowship" ou "scholarship" que lhe foi outorgada. Um outro relatório é necessário no fim do segundo ano após a volta do bolsista ao seu país.

DISPOSIÇÕES FINANCEIRAS

5. Espera-se que os governos solicitantes assumam normalmente a responsabilidade de par-

te substancial do custo das "fellowships" e "scholarships" concedidas aos seus candidatos, pelo menos a parte que possa ser paga na sua própria moeda. Solicita-se aos governos que, ao submeterem suas indicações, esclareçam a contribuição que pretendem oferecer.

A. Pede-se ao governo beneficiário atender, ou adotar medidas que assegurem o atendimento de:

I — Todos os gastos de viagem, dentro do país do bolsista, relacionados com a sua ida ao estrangeiro, inclusive despesas com passaportes, vistos, exame médico, roupa, viagens no interior do país, etc.

II — Qualquer adiantamento necessário para que o bolsista possa fazer outros preparativos necessários no seu país, antes da partida.

III — Despesa de viagem, no todo ou em parte, para o país de estudo, bem como de retôrno desse país, pelo menos na medida em que puder ser custeada na moeda nacional.

A responsabilidade por essas despesas deve constituir matéria de negociação entre as Nações Unidas e o Governo interessado. Em nenhum caso se espera que o bolsista arque com as mesmas.

IV — A garantia de percepção do salário ou outros arranjos que possam assegurar a manutenção dos dependentes do bolsista enquanto ele estiver fora.

B. As Nações Unidas facilitarão, sujeito a acôrdo com o governo interessado e tendo em vista o parágrafo anterior:

I — Um auxílio mensal para subsistência, de 135 a 300 dólares, no caso de "fellowship" e de 100 a 200 dólares, no caso de "scholarships", pago na moeda do país de estudo. As importâncias variam em função do custo de vida dos países onde se realizam os estudos. (Este auxílio visa atender os gastos normais de subsistência e sofre revisão periódica, levando em conta as alterações de taxas cambiais e a situação do custo de vida local).

II — As viagens essenciais nos países de estudo, até o limite que fôr determinado para cada país.

III — Uma importância limitada, para a compra das publicações técnicas indispensáveis.

IV — A diferença da despesa de viagem de ida e volta que não puder ser atendida pelo governo do país bolsista.

O Instituto Técnico de Administração Municipal da Bahia

YVES OLIVEIRA

UM grupo de idealistas pelo Brasil vem pregando, em consonância com outros grupos americanos, a valorização do interior de cada País, através de estudos objetivos e de soluções imediatas à vitalização dos Municípios em nosso continente. A defesa desses princípios tem-se consubstanciado na campanha municipalista. Sonhadores da melhor estirpe, pensadores voltados para o mais puro desejo de ajudar a criar uma melhor civilização na hinterlândia continental e homens de espírito público têm contribuído, na medida de suas forças, para que alcance o seu *desideratum* essa memorável jornada de cultura, em prol dos sertões brasileiros e americanos.

Estamos nesta missão de catequese, de estudo, de ensino, de debate, doutrinação e objetividade. Cuidamos, sem romantismo, sem sentido fantasioso, porém com realismo e com amor à causa pública, dos problemas de nossas cidades e das realidades do homem que vive abandonado nos rincões distantes de nossos grandes centros.

O municipalismo é profundamente sociológico. Estuda, observa, explica e verifica as sociedades e os grupos sociais, condicionando a cada cidade ou a cada município as suas peculiaridades. Como assinala com a sua proficiência um dos maiores municipalistas do continente, o Professor Alcides Greca, da República Argentina, cada agrupamento humano tem as suas tendências e as suas características. Umas são centros econômicos. Outras são centros industriais. Umas, históricas. Outras, balneárias, etc.

Hoje, mais do que nunca, o desenvolvimento dos Municípios está intimamente ligado ao grau de cultura de cada povo. Como ensina Angel Bauлина: "o principal e preponderante, no problema do governo da cidade, é um problema de cultura". Realmente sem cultura não haverá progresso, sem progresso não poderá haver civilização moderna.

O livro de Lewis Mumford (1) representa um índice de valorização dos problemas culturais refletindo nos aglomerados urbanos, através da história.

Ao mesmo tempo, a interpretação das idéias de Roger Burlingame, escritor norte-americano,

conceitua que "a melhor civilização não é a estática", dando outro colorido aos estudos da cidade, principalmente quando analisa "como a invenção a afetou, e como por sua vez ela afetou a invenção; como foi ao mesmo tempo um instrumento e um resultado da consolidação na era coletiva em que tantas invenções sobrevieram; e de como, finalmente, essa cidade se vai tornando, graças à aplicação da técnica e outras forças, uma forma cada vez mais antinatural" (2).

Tais são as transformações das aglomerações urbanas, que o Prof. José Lo Valvo, atual Prefeito de Rosario, na Argentina, publicou um livro sobre o desenvolvimento da referida cidade, em função da aplicação do urbanismo (3).

Por sua vez Eliel Saarinen publicou o seu importante livro (4).

Afinal, não desejamos, no momento, apresentar bibliografia. Pretendemos encarar a realidade brasileira, muito especialmente a baiana, numa interpretação municipalista, com sentido sociológico.

Entretanto, não é tão somente com medidas políticas de sentido legislativo que poderemos transformar a dolorosa realidade brasileira ou baiana; ao lado destas, as medidas de ordem cultural estão a exigir um predomínio excepcional no conjunto da organização social em defesa das populações de nosso interior.

Os Congressos, as publicações, as conferências, as verbas financeiras dos auxílios federais e estaduais, tudo isto está em função da cultura de cada povo. Temos conhecimento de que grandes verbas são, muitas vezes, mal aplicadas, nos chamados grandes centros, onde os processos da civilização são, freqüentemente, os menos recomendados, comparados com os métodos dos pequenos agrupamentos urbanos ou rurais! Não nos referimos ao aspecto de desonestidade, porém ao da honestidade aplicando mal os dinheiros públicos, ao da honestidade incapaz, com um reduzido proveito em obras e realizações por parte de determi-

(2) *Máquinas da Democracia* — Tradução de Monteiro Lobato — 1942.

(3) *La Ciudad Nueva* — Santa Fé — 1936.

(4) *La Ciudad. Su crecimiento — su decadencia — su porvenir.* Tradução de Roberto A. Champoin — Buenos Aires — 1948.

(1) *La Cultura de las Ciudades* — Buenos Aires — Tradução de Carlos Maria Reyles.

nados administradores. O problema não é só aplicar o numerário público com honorabilidade, é saber aplicá-lo com consciência. Verificar quais as obras que devem ser realizadas em primeiro lugar. Quais as que mais interessam ao povo naquele instante administrativo. Porque os administradores, em geral, no Poder, eleitos pelo povo, pensam mais nêles do que no povo. Isto é muito comum. A todo instante estamos a defrontar-nos com obras erradamente realizadas. Ora, pela impropriedade do local; ora, pelo êrro de técnica; ora, pela falta de estética.

O século em que vivemos é profundamente valorizador da técnica e dos técnicos. Ao mesmo tempo é século de predomínio das massas. Como conciliar, então, a democracia com a técnica? Eis a dificuldade com que nos encontramos no Brasil, principalmente no interior nacional. Poderíamos conciliar a necessidade dêsses técnicos para cooperarem com as administrações municipais, estabelecendo o princípio de que cada Município contrataria os seus técnicos. Nada mais aconselhável. Entretanto, acontece, na realidade, que as Prefeituras ficam sempre sem êstes elementos especializados, tendo como causas: que poucos são os nossos técnicos, e não atendem numéricamente às necessidades brasileiras. Em segundo lugar, o nível de vida alcançado pelos técnicos, em geral, não permite que se desloquem para os centros fora das Capitais dos Estados, e, quando isto é possível, a sua remuneração é muito alta para as modestas Prefeituras poderem pagar. A realidade baiana é esta. Não há técnicos em número suficiente e não há disponibilidade financeira para atender à remuneração elevada que os mesmos devem receber pelos seus serviços profissionais.

Idealizamos algo que venha a contribuir para a existência de uma civilização mais progressista em nosso Estado, bem como fixar o homem à terra onde nasceu, ou pelo menos à sua região.

Um grupo de estudiosos, cujos nomes desejamos citar para mostrar o sentido coletivo dêste ideal: Eloywaldo Chagas de Oliveira, Luiz Rogério, Edgard Matta, João Mendonça, Aliomar Baleeiro, Ajax Baleeiro, Américo Simas Filho e Gervásio Bacelar resolveu fundar o "Instituto Técnico de Administração Municipal", dentro do programa de pregação municipalista. Na Bahia, já foram adotadas praticamente três medidas fundamentais em benefício do homem do interior e dos seus Municípios:

- a) fundação da Revista de Direito Municipal, em fevereiro de 1946;
- b) fundação da Associação dos Municípios da Bahia, em 14 de março de 1946;
- c) fundação do Instituto Técnico de Administração Municipal, em 1.º de outubro de 1951.

O art. 1.º dos Estatutos do referido Instituto está assim redigido:

O Instituto Técnico de Administração Municipal é uma organização destinada ao estudo, à

investigação, ao ensino e à propaganda dos assuntos concernentes à Ciência e à Administração Municipais, contribuindo, inclusive, para a formação de especialistas que atendam aos problemas básicos da realidade brasileira, e em particular da Bahia, na presente fase de revitalização dos municípios, através da pregação municipalista.

TÍTULO II

Da Constituição

Art. 2.º Para realizar suas finalidades didáticas e culturais o Instituto manterá cursos de formação, de aperfeiçoamento e de especialização.

Art. 3.º Inicialmente, o Instituto fará funcionar um curso de dois anos destinado a preparar Técnicos em Administração Municipal, cujo diploma será conferido mediante aprovação em tôdas as cadeiras do respectivo currículo, nos têrmos dêstes Estatutos.

Art. 4.º As cadeiras do Curso a que se refere o Art. 3.º serão:

1.º ano:

- Economia dos Municípios.
- Estatística Aplicada.
- Psicologia das Relações Humanas.
- Sociologia Urbana e Rural.
- Educação Cívica.
- Arquivologia.
- Govêrno Municipal.
- Finanças Municipais.
- Noções de Urbanismo.
- Política democrática.
- História dos Municípios baianos.
- Biblioteconomia.

Art. 5.º Na consecução dos seus objetivos, o Instituto promoverá a realização de Cursos de Conferências e a publicação de livros, revistas e boletins informativos.

Visamos com êste Instituto aproveitar a mocidade do interior baiano que completa o curso de ginásio e não tem desejo ou possibilidades de realizar o curso universitário em qualquer de nossas Faculdades.

Com dois anos de curso aquêles que se inscreverem no mesmo terão o certificado de "Técnico em Administração Municipal", não para emigrarem ou saírem de seus Municípios, porém, para voltarem, com mentalidade preparada sob ponto de vista cívico, moral e profissional, às suas cidades e as auxiliarem no seu progresso e desenvolvimento, com os requisitos da técnica e da ciência, ao lado dos seus administradores municipais.

Pensamos no futuro do Brasil, e muito particularmente no do nosso Estado. O mundo de amanhã será essencialmente de valorização da técnica.

Os nossos intelectuais dizem que sabem tudo, embora poucos sejam os estudiosos especializados. O homem do povo é capaz de exercer qualquer profissão! Possuímos um potencial de riqueza admirável. Temos grandes quedas d'água, entretanto vivemos sem energia elétrica, e viver sem energia elétrica é viver sem indústrias e viver sem indústrias é viver na miséria! Repetimos: o século é do Direito das massas contra a ganância e a exploração da coletividade pelos indivíduos, quer os que abusam de sua autoridade legal para violar a Lei, quer os que possuem o capital para cada vez mais se enriquecerem à custa do trabalho dos demais. Precisamos compreender o século em que vivemos e educar-nos para a vida que êle nos impuser. O progresso no momento é delirantemente rápido. Torna-se necessário educar o homem para a realidade de sua existência objetiva.

O "Instituto Técnico de Administração Municipal" é uma inspiração dessa filosofia de vida. Pensamos em preparar técnicos para servirem ao futuro do Brasil. Melhor seria vivermos a vida cômoda e fácil que muitos vivem, contudo, o idealismo, produto de nossa formação moral e cultural, não permitiu, até agora, que nossa existência fôsse no sentido de melhor adaptação à vida, em proveito próprio exclusivamente. Sentimos tristeza profunda quando verificamos quanta coisa pode ser feita em benefício do povo, e, na maioria das vezes, falta, a quem de direito, o idealismo, a capacidade de sofrer para servir a uma grande causa, porque sem o sofrimento nenhuma causa é capaz de se tornar grande pelas dificuldades de pô-la em prática. Pretendemos não perder o ideal e continuar lutando em prol da causa do municipalismo, que é, em grande parte, a causa dos Municípios da hinterlândia brasileira, a qual abraçamos com o pensamento voltado para a Pátria.

Poderíamos estar aqui para debater outro tema literário ou científico, como se estivéssemos numa Academia de Letras, ou como se estivéssemos em contato com certas individualidades, afeitas à discussão de problemas belos e interessantes, que lhes saciam os apetites exclusivamente egoísticos.

Ninguém pode imaginar que essa santa cruzada seja para enriquecer financeiramente aos seus idealizadores. Será uma cruzada de sofrimento, de luta, de inveja, de incompreensão muitas vezes, de sonhos imaginados, porém de conforto moral e de convicção científica. E, amanhã, quando os técnicos de nosso Instituto ajudarem a levar a civilização moderna ao interior da Bahia e quando as nossas cidades florescerem sob o signo do progresso hodierno, os seus idealizadores estarão orgulhosos e satisfeitos por êste empreendimento a mais em proveito da coletividade.

O "Instituto Técnico de Administração Municipal" iniciará breve as suas atividades educacionais, na cidade do Salvador, com o desejo de servir ao Brasil, orientando e formando uma plêiade de estudiosos para o progresso da civilização baiana.

A campanha municipalista continua vitoriosa, marchando com objetividade e idealismo neste instante histórico, visando à melhoria de vida do homem brasileiro e a maior grandeza da hinterlândia nacional ou americana.

Não basta o ensino do Direito Municipal em nossas Universidades; é preciso, por sua vez, também o ensino técnico de Administração Municipal para formação de especializados prontos a servir aos governos locais, auxiliando os poderes políticos nas suas tarefas específicas.

Serviços Públicos

CELSO DE MAGALHÃES

NA Administração Pública há dois princípios predominantes: a eficiência e a economia. Para atendê-los, consoante o progresso técnico, existe a — Ciência da Administração.

Todavia, não se deverá conceber a Ciência da Administração como ciência jurídica, nem como ciência do governo geral do Estado; mas como ciência política especial, de fins limitados à eficiência administrativa.

A importância da Ciência da Administração cresce com as funções do Estado, mas não apenas com as chamadas funções sociais, pois não lhe podem ser estranhas as atividades culturais e econômicas da nação.

A função governativa estatal não pode deixar de integrar-se com outras atividades de natureza distinta; entretanto, a começar pela concepção dos objetivos e das diretrizes — o que constitui matéria política, até a realização efetiva das funções, que é matéria administrativa, surge uma série de estados e de situações jurídicas e não-jurídicas.

Conseqüentemente, em toda função administrativa há dois aspectos por considerar: um, de caráter jurídico, regulamentado, via de regra, de forma que limite o poder discricionário da autoridade; outro, de ordem técnica, que resulta da aplicação da ciência à questão emergente.

No primeiro caso, a jurisdição é do Direito Administrativo; no segundo, da Ciência da Administração.

O Direito é um sistema de normas; umas são fundamentais, e outras não, porque das primeiras resultam por decorrência lógica. A Ciência da Administração interessa toda fenomenologia político-jurídica que se relacione com o objeto, com os fins administrativos do Estado, ao Direito Administrativo, as normas, fundamentais ou não, que disciplinam esses fenômenos.

II

A ação administrativa do Estado começa com a concepção dos fins a atingir e termina com a realização efetiva daquilo que foi concebido. E' óbvio, porém, que no fim das atividades, nem sempre seja plenamente alcançado o fim a que se propôs; pode mesmo ser alcançado situação diferente, até nociva aos interesses do Estado. Há, pois, necessidade de examinar a legalidade dos atos realizados, sua consonância com o Direito Administrativo.

Daí resultam duas ordens de administração:

- *Administração ativa* — a que executa;
- *Administração jurisdicional* — a que controla.

O Estado não pode realizar seus fins sem dispor de uma estrutura política, social e econômica, consoante as próprias bases jurídicas em que repousa.

Essa estrutura é que constitui "Governo" e "Administração Pública". Não se pode conceber o Estado sem Administração, porquanto, sem ela, impossível lhe seria realizar seus objetivos.

Na consecução de tais objetivos, exerce o Estado funções necessárias e funções contingentes.

Quando a função se ordena e executa, visando apenas à eficiência e à economia, cabe à Ciência da Administração discipliná-la; mas quando essa função é objeto de um disciplinamento jurídico, de regulamentação legal, é ao Direito Administrativo que ficará subordinada. E' claro que Ciência da Administração e Direito Administrativo se alternam na normalização dos fenômenos administrativos estatais.

A determinação dos fins do Estado pertence à Política. Quando a Política cogita de tais fins; quando os discute para os fixar; quando lhes determina as linhas gerais de ação — a atividade é do legislador, pertence ao Direito Administrativo; não é do técnico que administra, não é da Ciência da Administração.

A Política fixa ou determina a posição do Estado, em face de um fim por alcançar, numa esfera de funções; a Ciência da Administração, porém, ensina como se deverá o Estado conduzir para alcançar o fim concebido.

A Ciência da Administração não é, como a Política, ou como o Direito, ciência social. Não obstante, as funções sociais invadem também os seus domínios. Ela se serve da observação e da dedução, em grande escala, e, não raro, se vale também da experimentação.

III

O Estado existe para prestar serviços.

Nada de mais impreciso, porém, tanto no Direito Administrativo, como na Ciência da Administração, que o conceito de *serviço público*.

Barthélemy considera todo o Direito Administrativo como a ordenação dos serviços públicos.

Hauriou vislumbra, no serviço público, fatores de três ordens diferentes:

— organização pública, poderes e competência;

— serviço regular e contínuo prestado ao público;

— exercício de polícia (contrôle) estatal.

Jéze considera o Direito Administrativo como o conjunto de regras relativas ao serviço público.

De modo geral, a idéia de poder e a idéia de utilidade devem estar sempre presentes na conceituação de serviço público.

Serviço público é, pois, uma atividade regulada pelo Estado, com o objetivo de satisfazer, de forma geralmente contínua, necessidades de ordem coletiva.

Há que distinguir, porém, *função pública do serviço público*.

A função pública é o abstrato, o geral; o serviço público é o concreto, o particular.

O conceito de serviço público deve restringir-se, pois, à *atividade concreta*, mediante a qual o Estado presta uma utilidade de caráter geral, seja de natureza econômica ou não.

O Estado realiza funções *necessárias*, que são as jurídicas, e *contingentes*, que são as sociais; quer numas, quer noutras, entretanto, a atividade sempre existe, como existe no serviço público. Isto é, há atividade no abstrato, no geral, que é a função; como há atividade no concreto, no particular, que é o serviço público.

Exemplificando: a *função* das Forças Armadas é a defesa nacional; mas somente *prestam serviço*, quando houver guerra, luta. A *função* da Polícia é manter a ordem e segurança públicas; mas só *presta serviço*, ao impedir um conflito ou prender um delinqüente.

Entretanto, não são apenas as *prestações* que constituem o serviço público. Se assim fôra, o Exército jamais prestaria serviço público em tempo de paz. As *ações* também assumem o mesmo caráter: o adestramento do Exército, que é sua atividade normal, constitui serviço público.

Há *serviços públicos próprios*, que são os prestados direta ou indiretamente pelo Estado, e *serviços públicos impróprios*, que são aqueles que o Estado não tem a obrigação de prestar, mas apenas os disciplina. Assim, a administração da Justiça constitui serviço público próprio, ao passo que a de transportes urbanos, serviço público impróprio.

Quando o serviço público é próprio, o Estado o regulamenta, dirige e executa, de forma direta ou indireta; mas se o serviço público é impróprio, o Estado somente o regulamenta e vela

para assegurar-lhe a continuidade e a modicidade da tarefa.

Os serviços públicos próprios devem ter primazia sobre os outros, em virtude da função social que realizam e da subordinação ao crescimento das necessidades coletivas. Por caracterizarem atividades necessárias, não poderiam ceder lugar a outra qualquer de ordem inferior, contingente.

Há várias formas de prestar serviços públicos:

— *liberal ou individualista* — quando dependem da iniciativa particular: transportes urbanos;

— *diretamente* — estadização, municipalização: segurança pública, abastecimento d'água;

— *concessão*: telefones, eletricidade;

— *formas mistas*: estradas de ferro.

IV

Os serviços públicos destinam-se à consecução de um *fim*: instruir, fazer estatística, análise química, cuidar da agricultura, das minas, dos doentes, etc... Tõdas essas atividades são chamadas — *específicas*, porque atendem aos *fins* da administração.

E' indispensável, na realização das atividades *fins*, a existência de instrumentos, de *meios*. Impossível seria instruir, fazer estatística, análise química, etc... sem gente, sem casa, sem dinheiro, sem aparelhos, etc.

Os *meios*, os instrumentos da administração, constituem fator tão importante quanto os *fins*, os objetivos.

Como primeiro de tais instrumentos, há que citar o — Pessoal. Se bem que o Direito Administrativo da União distinga várias categorias dentro do elemento — *pessoal*, a Ciência da Administração pode englobar a tõdas na denominação genérica de — *funcionários*.

Funcionário é elemento essencial da organização administrativa, capaz de vontade e ação, que se presta a realizar, em nome do Estado, as atividades que a êsse pertencem.

E' óbvio que tal definição nada tem a ver com aquela corrente em Direito Administrativo: Funcionário é o indivíduo legalmente investido em cargo público de administração.

Não há que confundir o funcionário com a *função*, nem a atividade do Estado com o *agente dessa atividade*. E' à Ciência da Administração, mais que ao Direito Administrativo, que cabe examinar os caracteres e modalidades das funções públicas, para distinguir as administrativas das políticas.

A função é a causa da atividade, sua razão de ser, seu objetivo; o funcionário é o agente dessa atividade, é o que detém o poder de agir. Entretanto, se a atividade é política, escapa à

Ciência da Administração e, pois, não se dará o título de funcionário ao respectivo agente.

A eficácia dos serviços públicos reside, em grande parte, no elemento pessoal. E' necessário que o Estado se reserve o direito de entregar as atividades públicas aos mais capazes, aos mais idôneos. A idoneidade para a função é característico essencialmente administrativo, que se revela pela aptidão intelectual, profissional ou técnica, daí não se excluindo, é bem de ver, a capacidade física.

V

Outro dos instrumentos importantes na prestação dos serviços públicos é o *dinheiro*. O dinheiro do Estado provém das rendas públicas, que lhe permitem construir e gerir seu patrimônio.

A gestão patrimonial do Estado fica, em linhas gerais, sujeita às mesmas regras a que se subordina a administração dos patrimônios particulares, de Direito Privado.

Assim, as rendas do Estado, que nada mais representam senão o *preço* que êle cobra pela prestação dos serviços públicos, devem ser reguladas pelas leis econômicas. O Estado não deve arrogar-se privilégio em face das pessoas de Direito Privado.

O Estado, como os particulares, pode desempenhar atividades meramente lucrativas: exploração de certas indústrias, de bens patrimoniais. Nesse caso, o preço cobrado por tais serviços tem apenas aspecto econômico, como o de qualquer empresa particular. Mas quando se trata de atividades necessárias, como as de Correio e Telégrafos, de Educação, de Saúde, onde existe finalidade social, interesse coletivo, a remuneração cobrada não deve visar à compensação do esforço e dos gastos.

As rendas públicas, numa Federação como a nossa, têm destinação fixa: federais, estaduais e municipais. Elas são constituídas, principalmente, por impostos e taxas, cujo estudo constitui capítulo vasto da Ciência das Finanças.

Estudando as rendas públicas, quanto à natureza, Cossa propôs a seguinte classificação:

- *originárias* — as patrimoniais ou de Direito Privado;
- *derivadas* — as taxas, os impostos, as multas, tôdas de Direito Público;
- *tesouros e heranças vacantes*;
- *contribuições de guerra*;
- *venda do domínio fiscal*;
- *empréstimos*.

Êle considera as rendas originárias e as derivadas, como *rendas ordinárias*; as demais, *extraordinárias*.

VI

Como terceiro elemento na ordem de importância dos meios da Administração, vem o *material*.

Não pode haver eficiência onde o Estado não se assegura da utilização do material melhor e mais econômico.

O melhor se traduz na idoneidade da marca comercial, no padrão ou na especificação estabelecida.

O *padrão* é o modelo que tipifica os objetos de uso: móveis, estantes, arquivos; a *especificação* são as características que individualizam o material impadronizável: tinta, lacre, aço, etc.

A economia se revela na aquisição oportuna, no momento necessário por quem entenda da técnica dos mercados.

Sendo o Estado dos maiores compradores, é necessário, entretanto, que de sua concorrência não resulte elevação dos preços, para prejuízo das atividades particulares como também, por reflexo inevitável, das suas próprias.

E' a Ciência da Administração coadjuvada pela das Finanças que ensina a obter do pessoal, dos dinheiros públicos e do material, o máximo de rendimento em benefício dos serviços públicos.

Considerações em Torno do Plano SALTE - Setor Alimentos

Carne e Derivados

ESTÁCIO CORRÊA DA TRINDADE

COMPROMETEMO-NOS a tecer alguns comentários sobre o Plano SALTE, e aqui estamos no escopo de uma cooperação sadia a bem da causa pública.

Mato-grossense descendente de fazendeiros, residindo cerca de 16 anos em São Paulo, sempre nos animou a conquista de um Frigorífico para aquêle Estado essencialmente pecuarista, tendo, nesse sentido, empregado o melhor dos nossos esforços em convocar técnicos e capital particulares, sem resultado positivo até o momento.

É no duplo aspecto de mato-grossense, desejoso de incentivar o progresso de sua pátria, e de técnico, que sempre se bateu pelo princípio de descentralização industrial no Brasil, isto é, da exploração econômica a realizar-se nas próprias fontes de matéria-prima, que passamos a expor o nosso pensamento em torno do Plano SALTE.

Lemos e estudamos o Plano SALTE em tôdas as suas minúcias quanto aos problemas de saúde, alimentos, transporte e energia, e, não há negar, tratar-se de uma obra complexa, de grande envergadura, merecedora dos cuidados de um govêrno realizador sobretudo na quadra de desequilíbrios e desajustamentos que assoberba o mundo hodierno.

Doutrinariamente, é corrente pacífica que o Estado moderno de natureza tutelar, dinâmico, requer os seus múltiplos e complexos problemas sócio-econômicos equacionados em plano geral e parciais preestabelecidos, visando suprir as carências do empreendimento particular devidamente pesquisadas, e o Plano SALTE está coerente com essa diretriz.

Esse Plano explora a realidade brasileira e estabelece amplo programa assentado em bases técnico-científicas e financeira adequadas, entretanto, com a devida vênia, seja-nos lícito divergir no atinente à possibilidade de ser sômente exequível com proveito do modo global: "... porque os diversos problemas que integram o Setor Alimentos só serão eficientemente solucionados quando atacados em seu conjunto e em coordenação com os demais Setores".

Esta afirmativa categórica vem contrariar o método cartesiano de consenso universal, ou de "dividir cada uma das dificuldades, a serem exa-

minadas, em tantas parcelas, quantas possíveis, e *o exigir o melhor meio de as resolver.*" (o grifo é nosso).

Naturalmente que o problema da carne e derivados deve ser observado em tôda a sua conjuntura: "Constituiria êrro imperdoável esperar uma solução unilateral, porque o aspecto agrônômico se identifica com o econômico, enquanto êsse, por sua vez, é correlato do financeiro, do político-social e do administrativo".

Todavia a realização dêste problema independe da execução de outros alinhados, como os de produção vegetal, por ser um plano parcial entrosado num geral — Plano SALTE — e por bem assim entender, o Sr. Ministro da Agricultura deu origem ao projeto de lei n.º 828-48, ora convertido em lei, sob n.º 1.186, de 8-8-50, que dispõe sobre a construção de estabelecimentos industriais de carne nas principais zonas de criação, e outro simultâneo para armazéns frigoríficos, em andamento no Congresso Federal.

Chegamos ainda mais longe, o aludido plano parcial de carne e derivados pode ser implantado no todo ou em degraus, de conformidade com os recursos financeiros disponíveis. É evidente que a crise de abastecimento de carne no Rio e São Paulo, que é de caráter nacional, obriga ação estatal imediata, porém do menor para o maior, senão fôr possível de pronto o maior.

Esta tese conta a seu favor com o Parecer da Comissão de Agricultura da Câmara Federal relativo ao projeto de lei n.º 828-48 referido, que pode dizer-se marca o ponto inicial de partida, a saber: "A preferência para êsses dois Estados (Mato-Grosso e Goiás) foi determinada pela situação especialíssima em que se encontram, no tocante ao valor imenso de seus rebanhos e ainda mais por serem grandes abastecedores de nossos principais centros de consumo".

Fica destarte justificado o nosso interesse de unicamente tratar do problema da carne e derivados, seja implantado ou não o Plano SALTE em tôda a sua extensão e complexidade, e vale a nossa argumentação menos como crítica do que em defesa do nosso objetivo, o caso concreto.

MENSAGEM PRESIDENCIAL

Ao encaminhar o Sr. Presidente da República ao Legislativo o Plano SALTE, através da mensagem n.º 196, de 10-5-48, aduziu em suas considerações que: "O problema de abastecimento de carnes e derivados, aos mercados consumidores do País, deve ser encarado sob os seguintes aspectos principais:

- I) aumento da produção das diferentes espécies;
- II) construção de matadouros industriais nos centros de produção;
- III) instalação de uma rede de armazéns e transporte frigoríficos, que atenda aos mercados consumidores, aos pontos intermediários e às zonas coletoras;
- IV) crédito e financiamento.

Efetivamente essa síntese determina com precisão e acerto o roteiro a seguir, para por-se em prática o plano parcial de carne e derivados, no todo ou gradativamente, cujos tópicos esclarecedores serão destacados do Plano SALTE, a bem de nossas conclusões.

I — *Aumento da produção das diferentes espécies*

Tôda atividade, especialmente a industrial, exige uma fase de preparação para operar racionalmente, quer de ordem econômico-financeira, quer administrativa, etc., contudo a rotineira produção animal do Brasil pede, mais que qualquer outra, uma larga e eficiente cooperação técnico-científica governamental.

O Plano SALTE, Setor Alimentos, recomenda as seguintes providências a êsse respeito: a) defesa sanitária do rebanho; b) assistência técnica ao criador; c) aquisição de reprodutores; d) inseminação artificial; e) problema agrológico.

Não resta dúvida que a defesa sanitária é preponderante na valorização quantitativa e qualitativa do rebanho, pôsto que "não obstante ser o nosso País dotado de tôdas as condições favoráveis a uma pujante produção animal, variadas zoonoses de natureza infecciosa e parasitária encontram, em nosso clima e solo, ambiente propício, interferindo permanentemente, traumatizando os nossos efetivos pecuários, traduzindo em cifras vultosas os prejuízos causados pela elevada percentagem de cabeças de gado, de tôdas as espécies, ceifadas anualmente em tôda a nossa extensão territorial, por falta de assistência veterinária".

Quanto à assistência técnica, que é uma derivante do panorama acima descrito, deve inegavelmente ser prestada diretamente às fazendas particulares, aos centros de produção, através de zootecnistas e agrotologistas oficiais, não porém em caráter punitivo mas orientador, educativo.

A importação de reprodutores para a venda a prestações, pelo preço de custo, ou para cobertura nas próprias estações de monta dirigidas pelo Ministério da Agricultura, é fator primacial no refinamento das espécies pelo cruzamento de raças previamente selecionadas e aclimatadas.

De grande alcance econômico é a inseminação artificial, dado que "a maior vantagem da inseminação artificial é a de possibilitar o aproveitamento de um bom reprodutor em escala 10, 20 e mesmo 50 vezes maior do que pela monta natural e, associada a esta, a de permitir que êsses benefícios se façam sentir em pequenas ou grandes propriedades, que se acham afastadas do centro, onde se encontra localizado o reprodutor".

Finalmente, tem relevante valia o fator agrológico muito fielmente retratado no Plano SALTE:

"Estados há especializados na criação quase exclusiva de gado bovino, como os de Mato-Grosso e Goiás, onde a criação ainda se acha no estágio "extensivo" e onde as propriedades cobrem grandes áreas. Mesmo nessas unidades da federação cumpre tomar em consideração a diversidade de condições e recursos de uma região para outra. Por exemplo, os campos do pantanal mato-grossense, famosos pela abundância e valor para engorda de seus campos de gramíneas forrageiras, em determinada época do ano, possuem elevada capacidade de suporte, podendo receber forte carga ou lotação nessa quadra do ano. Já os campos da Vacaria em cima da Serra, não podem receber igual lotação e se prestam para criação pela composição do solo e revestimento vegetal integrado por numerosos representantes da família das leguminosas. Muito menor carga ou lotação nesse mesmo Estado suportarão as pastagens na região dos "Cerrados" de terras fracas, arenosas e vegetação subxerófita de gramíneas de pouco valor forrageiro. Em tais regiões a subdivisão das pastagens, por exemplo, de certo, apresentaria vantagens, porém, acarreta uma despesa assaz elevada devido à extensão das propriedades. Neste caso, o melhoramento do gado por via do cruzamento com o gado Indiano, rústico e facilmente adaptável às condições do meio, inclusive a locomoção a grandes distâncias tem sido e será o processo utilizado com sucesso para aumentar o número de valor dos rebanhos. Entretanto, mesmo nesse Estado já a formação de pastagens artificiais com espécies forrageiras tais como os capins: Jaraguá, Colônião, Sempreverde, Gordura, Rhodes, etc., poderá proporcionar uma melhor e maior produção forrageira do que os campos nativos de muitas regiões, e, por conseguinte, redundar em possibilidade de aumentar a "capacidade suporte", vale dizer, a quantidade e a qualidade do gado. Proporcionar, pois, aos fazendeiros os elementos para êsse fim (sementes ou crédito para adquiri-las) e instruções sôbre o modo de proceder para evitar o desaparecimento das boas espécies forrageiras dos campos e as medidas para favorecer sua proliferação, constituem normas que inegavelmente trarão benefícios à produção animal".

II — *Construção de matadouros industriais nos centros de produção*

A política de descentralização industrial é de vital importância para acelerar o surto econômico do país, mui especialmente no levantamento do

nível de vida da hinterlândia, do meio rural, a procura de um estalão equivalente ou aproximado ao do litoral.

São precisas as indicações feitas para a localização dos Matadouros Industriais nas zonas criadoras e invernistas, como segue:

“Dois são os pontos indicados para a localização de estabelecimento industrial a ser construído em Mato-Grosso, com capacidade para o abate de 1.000 bovinos diários, que são: Campo Grande e Aquidauana”.

A justificada preferência por Aquidauana está assim resumida:

a) está localizado à margem do pantanal, região que representa a quase totalidade de produção pecuária do Sul do Estado, conforme demonstram dados relativos à população bovina dos municípios de Aquidauana, Nicaque, Bela Vista, Miranda, Corumbá e Poconé;

b) todo o gado do Pantanal tem passagem natural por Aquidauana, aonde chega sem perda apreciável de peso, podendo ser aproveitado imediatamente para a industrialização;

c) entre Aquidauana e a zona do Pantanal não existe mudança ecológica, sentindo-se o rebanho dentro do mesmo clima de origem;

d) o gado do alto da serra de Maracaju pode descê-la sem grande esforço e ser prontamente industrializado sem prejuízo para a economia do criador, porque chegará em bom estado de gordura, sendo que de Campo Grande e Aquidauana a distância a percorrer é de 149 quilômetros;

e) ampara melhor o interesse coletivo, representado pela grande maioria dos produtores do Sul do Estado, porque o criador do Pantanal pode abater ou vender o seu gado diretamente ao estabelecimento industrial, livre de intermediário invernista, de tendência naturalmente baixista;

f) apressará o melhoramento do rebanho pantaneiro, porque o criador será estimulado a levantar o peso do gado;

g) entre o Pantanal e o Alto da Serra, o gado terá de realizar uma marcha de 25 e mais dias, sendo que a subida é o ponto culminante e o traço de divergência ecológica de duas regiões distintas;

h) o Pantanal, de ambiente produtivo peculiar, exige uma organização econômica própria, que pela sua extensão não deve ser vinculada a outra que lhe seja diferente;

i) fica situado no centro da região pastoril do Sul do Estado, satisfazendo dêsse modo razões de ordem econômica;

j) as forragens do Pantanal permitem, presentemente, uma engorda satisfatória, que poderá ser aprimorada e que no momento se torna útil, porque os novilhos, em sua maioria são encaminhados para as invernadas do Alto da Serra e de São Paulo;

l) justifica-se a industrialização do bovino do Sul de Mato-Grosso, pelo fato de possuir o

Pantanal uma percentagem de bovinos de baixo rendimento e pouca precocidade, que não compensa o transporte para os centros de engorda mais afastados;

m) a zona firme do Pantanal presta-se para criação de suínos, que poderá ser progressivamente desenvolvida, tendo como alimentação suplementar as farinhas de carne e sangue produzidas no estabelecimento;

n) os suínos criados e engordados na região do Planalto centralizado por Campo Grande, que tende a desenvolver-se por força da maior produção de milho e mandioca poderão ser facilmente transportados para Aquidauana.

O estabelecimento a ser construído no sul de Mato-Grosso terá como finalidade primordial o abastecimento dos mercados internos, notadamente o Distrito Federal e a Capital de São Paulo, tanto de carne em natureza como de produtos derivados, aos quais está ligado por via férrea da seguinte maneira: E.F. Noroeste do Brasil e E.F. Sorocabana até S. Paulo e Santos, na mesma bitola; pela E.F. Noroeste até Bauru e depois pela Companhia Paulista, E.F. Santos-Jundiá e E.F. Central do Brasil atingirá São Paulo, Santos e o Distrito Federal. *Custo provável da construção: Cr\$ 95.000.000,00.*

E com relação ao Estado de Goiás, não menos expressivamente assegura:

“O local mais indicado é Anápolis, ponto terminal da Estrada de Ferro Goiás — que centraliza uma região das mais importantes onde a engorda de bovinos poderá elevar-se a 280 ou 250.000 cabeças.

No tocante ao transporte ferroviário, a região dispõe dos seguintes meios:

1.º Pela E.F. Goiás, em tráfego mútuo com a Rêde Mineira de Viação, ambas com a mesma bitola, está ligada a Belo Horizonte e ao pôrto de Angra dos Reis;

2.º Pela E.F. Goiás e em tráfego mútuo com a Companhia Mogiana e E.F. Sorocabana, atinge São Paulo e Santos na mesma bitola;

3.º Pelas E.F. Goiás e Companhia Mogiana atinge Campinas na mesma bitola, onde se fará a baldeação para a Companhia Paulista, de bitola larga, que em tráfego mútuo com a E.F. Santos-Jundiá e E.F. Ferro Central do Brasil alcançará São Paulo, Santos e o Distrito Federal.

O estabelecimento terá as mesmas características e custo que o de Mato-Grosso, ou Cr\$... 95.000.000,00.

No atinente ao Estado de Minas Gerais, aponta Montes Claros como o melhor local, situado na região Centro-Norte do Estado Montanhês, onde atualmente são engordados ali cerca de 120 a 150.000 bovinos, normalmente destinados ao abastecimento do Distrito Federal e Capital do Estado. Tem a mesma capacidade e custo previsto para os de Mato-Grosso e Goiás, ou Cr\$ 95.000.000,00.

Quanto à Baía fixa a localidade de Iaçú (ex-Paraguaçu) que "teria a mesma finalidade dos anteriores, visando desde logo ao abastecimento da Capital do Estado e de outros consumidores do nordeste e do Norte". *Custo provável* Cr\$ 75.000.000,00.

Em complemento, recomenda a instalação de matadouros para suínos em Ourinhos, São Paulo, e Ubá, Minas; para caprinos, em Petrolândia, Pernambuco; para aves, em Serrinha, Baía, Caruaru, Pernambuco, e Baturité, Ceará, totalizando a inversão só em matadouros industriais em Cr\$ 450.000.000,00, inclusive os de bovinos já mencionados.

Temos, assim, estabelecidos os pontos capitais para a exploração industrial de carnes e derivados, estimando-se uma inversão total de Cr\$ 600.000.000,00 para a construção de matadouros e armazéns e aquisição de vagões, caminhões, aviões e navios frigoríficos.

III — Instalação de uma rede de armazéns e transporte frigoríficos, que atenda aos mercados consumidores, aos pontos intermediários e às zonas coletoras

Sérios obstáculos se oferecem ao transporte e armazenagem de carne congelada, pela inexistência de vagões frigoríficos em nossas estradas de ferro e de armazéns coletores ou entrepostos nos mercados consumidores ou distribuidores.

O transporte em vagões isotérmicos de baixa temperatura, solicita uma técnica nova principalmente em tráfego de longo percurso, atravessando zonas cálidas como Mato-Grosso e Goiás.

O tópico Transporte e Frigorífico situa com firmeza técnica o assunto, quando diz:

"Para nós, que vamos começar, o melhor vagão seria o *refrigerado com equipamento mecânico*, para a produção de frio artificial, dotado de aparelhagem automática para regular a temperatura adequada para cada produto a ser transportado. Trata-se de processo muito generalizado na Europa — Inglaterra, Alemanha, França e Rússia — com excelentes resultados porque tais vagões podem rodar mais de 8 dias sem necessidade de controle contínuo, em face da considerável reserva de frio no evaporador de equipamento e na própria carga, que garantem temperatura suficiente. Tais vagões, para a extensão das nossas vias férreas, sobretudo em se tratando de produtos procedentes de Mato-Grosso e Goiás, exigiriam, entre os pontos de partida e os de consumo, apenas três (3) postos de serviço para revisão geral e pequenos consertos (um na origem, um no meio do trajeto e outro no destino). Apresentam, além disso, vantagens quanto à perfeita limpeza, isenção de umidade, aquisição de uma única carga de refrigerante (em vez de gelo em vários pontos) e temperatura uniforme dentro do vagão, esta de grande importância".

Cabe aqui uma alusão ao transporte aeroviário, que só é econômico se efetuado em organização própria e contar permanentemente com carga de ida e de volta, pois o frete aéreo das Companhias em funcionamento no país é caríssimo, afastando por completo esse veículo para o escoamento da carne verde.

Indubitavelmente o transporte ferroviário é mais barato, embora mais moroso, além de concorrer para estancar os "deficits" ocasionados pela condução do gado vivo.

Uma rede de armazéns frigoríficos tem a finalidade de estabelecer o equilíbrio de distribuição da carne ao consumo durante todo o ano, isto é, quer na época da safra, quer nas entressafas, e a sua instalação nos centros de produção, nos entroncamentos ferroviários e nos portos marítimos e fluviais, como nos locais de consumo, fixará esse ciclo de normalidade do abastecimento interno e da exportação das sobras.

IV — Crédito e financiamento

O problema financeiro é a pedra angular em que se alicerça a industrialização da carne, visto que o capital fixo e o circulante de uma sociedade, ou empresa, serão inoperantes num cometimento desse vulto sem o concurso de operações bancárias de financiamento a longo prazo e juros módicos.

Os empréstimos reembolsáveis devem ser elásticos e compreendem:

- a) financiamento a criadores em geral e a recriadores e invernistas;
- b) financiamento de produtos sujeitos a armazenagem periódica;
- c) financiamento a pessoas naturais ou jurídicas que construirão, instalarem e fizerem funcionar matadouros industriais, usinas de beneficiamento de leite, armazéns e entrepostos frigoríficos e produtores de laticínios".

De outra parte, a organização de uma empresa industrial se assenta na existência de um capital social previsto e na forma de sua constituição.

O Plano SALTE apresenta três modalidades de forma constitucional e operativa de uma indústria de carne e derivados, merecedora de favores do poder público:

1.º) Constituirá na expedição de lei concedendo vantagens às pessoas naturais ou jurídicas que constituírem, instalarem e explorarem os estabelecimentos industriais e armazéns frigoríficos previstos no Plano, observadas as condições que vierem a ser estabelecidas;

2.º) O Governo construirá os estabelecimentos projetados — Matadouros industriais, armazéns frigoríficos, etc., concedendo a exploração a particulares, de preferência a Empresas de Transportes, Associações ou Cooperativas de Pecuaristas, mediante condições que a lei estabelecer.

3.º) O Poder Público autorizará a organização de Sociedades de Economia Mista para a construção e exploração dos estabelecimentos programados e aquisição de vagões e navios frigorí-

ficos. Nesse caso o Governo Federal e os Estados e Municípios interessados entrariam com 50% das ações, cabendo ao primeiro 25%”.

Seja-nos permitido, mais uma vez, divergir afirmando, por experiência própria, que a 1.^a modalidade — empresa particular ou livre, — só será exequível com a participação do capital estrangeiro em forma de ações preferenciais, como aconselhável. Fora disso, não há indústria no Brasil que se anime a construir um único grande Matadouro Industrial, a concorrer com o poderio dos Frigoríficos internacionais existentes no país.

A 2.^a modalidade sofre as mesmas restrições que a anterior, pois o criador sertanejo sempre viveu relegado ao esquecimento, isolado nas suas dificuldades, sem assistência técnica, sem crédito rural, sem espírito agremiativo que não se improvisa. Não se estabeleceu ainda um ciclo de formação coletiva, as associações ou sindicatos de classe vivem mais da abnegação de alguns lidadores preocupados com a defesa de interesses em jogo com o conagração econômico, daí a inexistência de cooperativas ou o seu fracasso ou estacionamento das poucas que tentam vingar. Também sem a participação de capital estrangeiro, pelo sistema misto preconizado, estaria a empresa fadada ao insucesso.

A 3.^a modalidade, sociedade de economia mista, é perfeitamente viável, mesmo assim destinar 25% das ações para serem tomadas pelos Estados federados e municípios beneficiados é uma verdadeira utopia, é desconhecer a precariedade das finanças ou a ínfima arrecadação dos Estados de Mato-Grosso e Goiás e seus municípios, cuja arrecadação anual está muito aquém de suas inadiáveis necessidades. Somente com uma organização semelhante à Volta Redonda, Vale do Rio Doce, Hidrelétrica do S. Francisco seria viável, pôsto que o Governo Federal, além de exercer o papel encorajador de fornecedor do capital, 51%, dispõe de concurso de técnicos do Ministério da Agricultura.

CONCLUSÕES

O nosso sucinto apanhado sobre o Plano SALTE, Setor Alimentos, item Carne e Derivados, corrobora o ponto de vista governamental da necessidade de uma ação imediata na solução do abastecimento desse gênero de primeira necessidade, substancial na alimentação do povo brasileiro, porém sob um prisma realístico e concreto, isto é, de se começar a industrialização da carne pela forma mais consentânea e possível nos centros de criação e invernagem, pelo que concluímos:

a) O Plano SALTE é um programa geral dos problemas de saúde, alimentos, transporte e energia;

b) Que, sendo global, se compõe de planos parciais preestabelecidos, entre os quais se situam os de produção vegetal e animal;

c) Que a impossibilidade de sua implantação imediata no todo, não prejudica realizá-lo

de baixo para cima, ou que seja iniciado pelos planos parcelados mais ligados à subsistência do povo, como a carne e derivados;

d) Que, não sendo possível, por falta de recursos financeiros, a industrialização da carne em todos os centros de criação e invernagem enumerados, seja a mesma executada nos Estados preferenciais de Mato-Grosso e Goiás, municípios de Aquidauana e Anápolis respectivamente;

e) Que a defesa sanitária dos rebanhos, a assistência técnica direta, a importação de reprodutores para monta ou inseminação artificial, a distribuição onerosa ou gratuita de gramíneas e medicamentos veterinários, etc., seja feita pelos órgãos competentes do Ministério da Agricultura, através de estações de monta e postos especializados instalados nos referidos municípios;

f) Que sejam equipadas as E.F. Noroeste do Brasil e E.F. Goiás com vagões frigoríficos de frio a seco, com aparelhagem automática, lotação de 25 a 30 toneladas e melhoradas as suas oficinas já existentes com instalações apropriadas para reparação e conserva;

g) Que seja previsto o número de vagões frigoríficos de acordo com a capacidade de produção dos Matadouros Industriais, para tráfego durante o ano inteiro, observando-se quantidades equivalentes para vagões em trânsito, de retorno e em reparação e conserva;

h) Que, além dos Armazéns da própria indústria, sejam edificados os dos entrepostos de São Paulo, Rio e Santos, no caso de a capacidade de produção ultrapassar os espaços aproveitáveis do Tendal Municipal de S. Paulo e do Frigorífico do Cais do Pôrto do Rio, e, posteriormente, à medida das possibilidades, os intermediários de Bauru, Campinas, Ribeirão Preto e Sorocaba;

i) Que, para a construção dos Matadouros, Armazéns e aquisição de vagões frigoríficos, seja constituída uma sociedade livre mista, isto é, de capitais privados nacionais e externos, com o concurso de técnicos especializados, e gozando dos favores governamentais previstos;

j) Que, falhando esta modalidade, seja constituída uma sociedade de economia mista, isto é, capital privado e do governo federal, mesmo que seja preciso fazer empréstimos no estrangeiro consoante procedimento com Volta Redonda, Vale do Rio Doce, etc., ou proveniente do plano quinquenal de retenção sobre o imposto de renda, em andamento no Congresso Federal, ficando a parte técnica entregue à direção de especialistas do Ministério da Agricultura ou contratados no exterior;

l) Que, constituída uma ou outra forma de sociedade, lhe seja aberto um crédito pelo Banco do Brasil, de Desenvolvimento Econômico, para financiamento ou aquisição antecipada do gado de corte e de produção armazenada periodicamente, numa base de 60% e 80% respectivamente;

m) Que seja dada preferência para o fornecimento às forças armadas do país e apoio para exportação das sobras, em qualquer convênio comercial.

O Problema da Eletricidade

ODILON C. ANDRADE

DE um jovem diretor de departamento, a quem estranhava um desmazêlo de serviço, ouvi, divertido, que o acaso, no descobrimento do Brasil, lhe imprimiu no homem e coisas, o destino da falta de ordem, e daí o andarmos errados há quatrocentos e cinquenta anos, sendo inútil querer que ande direito o que nasceu sem ser esperado.

Deixando de lado a petulância da generalização, própria da mocidade, e a disposição de cruzar os braços, imprópria de funcionário, fôrça é reconhecer que há em quase tudo o que é nosso, a começar da administração pública, coisas que parecem realmente irremediáveis, levando a pensar que melhor seria sancioná-las como são possíveis em vez de pretendê-las como deveriam ser, sem jamais consegui-lo.

Quem se dispusesse a tratar do assunto teria de gastar todo um grosso volume com as instituições públicas, sendo que só as contradições da Constituição dariam para todo um título; nada mais incongruente, com efeito, do que instituir uma justiça do trabalho e consagrar, ao mesmo tempo, o direito de greve, que é a justiça entendida e violentamente imposta por uma das partes? — E para quem vive o momento presente haverá romance mais desgraçadamente imaginoso do que o título V da Constituição, sôbre a ordem econômica e social?

Mas se alguém pensa que isso enche as medidas de quem se pica de lógica e de acomodação da lei às realidades, estará redondamente enganado: os pontos culminantes da nossa incoerência estão nas providências que a política prescreve para mudar ou corrigir situações contrárias ao interesse público e que, por motivos que não vêm a pêlo examinar, acabam produzindo resultado precisamente oposto, levando a concluir que antes não se tivesse mexido no assunto.

É o que se dá, por exemplo, com o problema da eletricidade, cuja produção e fornecimento ninguém duvida, hoje em dia, que constitui serviço de utilidade pública e, por isso mesmo, deve ficar sob contrôlo do Estado, pelos diversos processos por que se realiza.

No regime da Constituição de 91 êsse contrôlo se exercia ou por meio da exploração direta, na quase totalidade municipal, ou através de contratos de concessão, que estipulavam a fiscalização pelo poder concedente, mais ou menos inócua, é verdade, mas em todo o caso possível, pelo menos com relação ao que estivesse claramente previsto no respectivo contrato.

Obedecendo a orientação que, de uma forma ou de outra, mais ou menos integralmente, tende a prevalecer em todos os países, fruto, aliás, de experiência que também nos sobrava, e que repercutira na Constituinte então reunida, baixou o Governo Provisório o Código de Águas — Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934 — com largo e decisivo passo para a nacionalização de energia hidráulica, cujo aproveitamento industrial passou a depender de autorização ou concessão federal (Art. 139) a menos que já estivesse aproveitada na data da lei, caso em que ficaria sujeita a simples manifesto (§ 1.º da Art. 139, com referência ao 149).

É muito difícil, porém, que o traço de um rumo novo se faça sem repercussões prejudiciais, quando o poder que o decide não está senhor, ao mesmo tempo, da técnica e do direito pertinentes.

Confessa a exposição de motivos do Código que

“À União foi atribuído o poder de autorizar ou conceder o aproveitamento da energia hidráulica, quer de domínio público, quer de domínio privado, enquanto que, no anteprojeto, o poder concedente seria a União, o Estado ou ainda o Município, conforme a jurisdição sob que estivesse o respectivo curso d'água”.

Feita essa substituição, verdadeiramente desastrada, manteve o Código coerência reservando para a União o exame dos pedidos de concessão, a sua outorga e fiscalização, não só quanto ao que diga respeito a produção, transmissão e transformação de energia elétrica mas também à própria distribuição, isto é, a sua venda aos consumidores (Arts. 144, b; 157 e 158) concluindo por estebelecer, no Art. 202 § 1.º, o prazo de um ano para a revisão de todos os contratos existentes e seu ajustamento ao Código, a serem feitos, é lógico, pelo Governo Federal (Art. 159).

Essas disposições puseram em suspenso, desde logo, e com relação a êle, tôdas as municipalidades onde havia o serviço; e se dúvida pudesse haver, ou simples interrogação, quanto ao seu significado, legislação posterior, e abundante, se encarregou de esclarecê-la, chegando ao categórico do Decreto-lei 5.764 de 1943, que substituiu todos os poderes locais concedentes pela União, passando-lhe, ao mesmo tempo, a fiscalização dos respectivos contratos.

Dessa substituição, aliás indeclinável ante o positivo do texto, tem sido cioso o Conselho Na-

cional de Águas e Energia Elétrica, ficando-lhe bem, como simples órgão administrativo, que é, a cega obediência à lei, já que lhe falta competência para examinar-lhe o fundo e a forma; num sistema, como o nosso, de unidade de jurisdição, tôda e qualquer decisão administrativa está sujeita à revisão pelo Judiciário e é o que os municípios interessados devem provocar, eis que o Decreto-lei 5.764, na parte em que pôs a União no lugar de poder concedente do *serviço municipal* de electricidade é manifestamente inconstitucional.

Na verdade, a iluminação pública e, depois do gás e da electricidade, a particular, por força de correlação, desde a lei de 1.º de outubro de 1828 (art. 66 § 1.º), é serviço local e assim foi sempre considerado, no Império e na República, por tôdas as leis orgânicas, confirmando a regra a exceção do Distrito Federal e de uma ou outra capital de Estado onde não esteja a cargo do município pela razão que o tirou no Rio, isto é, incapacidade financeira de explorá-lo, quando se estabeleceu.

Com o intuito de nacionalizar as fontes de energia elétrica o Código de Águas passou para a União a concessão das quedas, política que se consagrou, mais amplamente, nas Constituições de 34, 37 e 46, tôdas as três reservando para ela a competência de

“legislar sôbre águas, energia elétrica” (artigo 5.º n.º 15,1 da atual)

dela dependendo a concessão para

“o aproveitamento da energia hidráulica” (art. 153) prescrevendo o art. 151 que

“a lei disporá sôbre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos”

determinando

“a fiscalização e revisão das tarifas...”

para os fins e com a extensão constante do § único do referido artigo.

Em síntese: pelas Constituições, em linguagem idêntica, o que se reservou para a União foram os poderes de: a) legislar sôbre águas e energia elétrica; b) conceder o aproveitamento da energia hidráulica; c) dispor sôbre o regime das empresas concessionárias, e, d) regular a fiscalização e revisão das tarifas para que o lucro, não excedendo a justa remuneração do capital, lhes permita atender a necessidade de melhoramentos e expansão dos serviços.

Isso, e só isso, é o que vem sendo pôsto nas Constituições e entre isso e a distribuição local da electricidade, e sua venda aos consumidores, vai a mesma distância que iria entre o “legislar sôbre águas” e o seu *fornecimento* às populações urbanas.

Note-se que a iluminação das cidades e vilas não é serviço municipal em função de teoria mais ou menos abstrata sôbre distribuição de encargos e competências: é local pelo imperativo das cir-

cunstâncias, pela natureza urbana do interesse a que serve, e quando isso não bastasse, pela impossibilidade material de a União — e mesmo o Estado — executar, ou simplesmente fiscalizar, o serviço em todos os municípios que se espalham pelo seu território.

Resultado da centralização que se operou, pelo menos vem sendo exagerada, porque a *distribuição* a que se refere o Código de Águas, em face dos textos constitucionais, deveria ficar limitada, para efeito de ingerência da União, à que se faz nos *bornes* da usina; resultado, dizíamos, é o que aí está por tôda parte — e todos sentimos — serviço que não acompanhou o desenvolvimento das cidades, forçando os governos a intervir na produção, garantindo empréstimo para a construção de usina, como aconteceu no Rio, ou construindo êle próprio, como se vem fazendo em Minas, em ambos os casos chamando a si ônus que, pelos contratos — antigamente coisa sagrada — deveriam caber unicamente aos concessionários.

Sem subestimar as dificuldades de suprimento motivadas pela guerra já distante e propositalmente exageradas pelas empresas, com tanto maior proveito quanto tem sido bastante alegá-las, não mais havendo, praticamente, fiscalização que as verifique, o que se pode afirmar, pelo menos não receio fazê-lo, tirante o Rio, com relação ao resto do país, é que as deficiências, e mesmo o descalabro, dos serviços de electricidade, são devidos, na quase totalidade, primeiro à centralização acima focalizada e censurada e depois a falta de regulamentação da revisão de tarifas, para os efeitos previstos na Constituição.

Nada nos move contra a política por ela adotada, sem dúvida excelente pelos seus objetivos, e perfeitamente realizável, ante a experiência de outros países, notadamente dos Estados Unidos; mas em matéria de govêrno, nada pior do que a excelência que se consagra em lei mas não se regulamenta para a execução, porque estabelece, enquanto isso não ocorre, uma situação *sem lei*, tanto mais lamentável, no caso, quanto pôs em suspenso cláusulas contratuais, deixando as empresas inteiramente à vontade; acrescente-se que isto já perdura por dezessete anos e de admirar seria que não tivessem sabido explorar a falha no rumo exclusivo dos seus interesses.

Na verdade, ao tempo de contratos rígidos e de fiscalização pelo poder concedente, podia êste, através dela, e sem dependência de qualquer outra autoridade, tratar com as companhias diretamente, delas exigindo e obtendo, quando mais não fôsse, pelo menos o cumprimento do contrato; bastou, porém, que a lei determinasse a revisão dos mesmos (Cod. de Águas, Art. 202 § 1.º) e transferisse para a União a sua fiscalização, para que não se consiga mais, não só a revisão, mesmo quando prevista no contrato, mas até mesmo o cumprimento das obrigações assumidas, criando-se para os concessionários um paraíso do qual nem caricatura se encontra noutro país.

Para prova citarei três fatos, nos quais estive envolvido como advogado de administração concedente.

Por uma das cláusulas de contrato de concessão, celebrado no regime antigo, as tarifas de luz e força seriam revistas de cinco em cinco anos, devendo a primeira revisão, porém, ser feita após dez anos de exploração o que ocorreu em 1939; não existindo ainda o C.N.A.E.E. e estando afetas ao Ministério da Agricultura as questões relativas a matéria, para lá fui comissionado, a tratar da questão.

Encaminhado pelo então Ministro à Divisão de Águas do D.N.P.M. ali me foi dito, na conferência a respeito, que a revisão projetada era, não só possível, mas até prescrita pelo Código de Águas, nenhum óbice havendo, por conseguinte, a que se fizesse; é fácil imaginar a satisfação com que dei conta do meu êxito e a expectativa em que ficamos da resposta ao ofício que levava e que veio dias depois mas... negativa, não me lembro mais por que fundamento; inútil estranhar que uma revisão de preços estipulada em contrato, haja sido impedida por um regime legal que precisamente a determinava: a revisão não se fez e até hoje, nesse capítulo, só se tem feito majoração, para atender a acréscimo de despesas (Decreto-lei n.º 7.524, de 1945) *sem qualquer exame, entretanto, da necessidade da mesma*, apesar de implicitamente previsto no art. 5.º, § 1.º, do Decreto-lei 7.716, n.º 27, de 1948, havendo morrido de inanição a Comissão para êsse e outros fins criada pelo Decreto 7.716.

O segundo fato dizia respeito à avaliação do capital invertido no serviço de bondes, para efeito de extensão de linhas, a que a empresa só era obrigada se lhe ficasse garantida determinada renda; providência, aquela, que se arrastava, havia dez anos, por divergência sobre os elementos que deviam ser computados na avaliação.

Sobrevindo o Decreto-lei federal n.º 3.128, de 1941, entendeu a administração concedente que a avaliação devia ser feita segundo os critérios por ele fixados, concorrendo, para isso, considerações de ordem legal (natureza do serviço, sujeito a regulamentação, já que a Constituição não distingue entre os *públicos*) sua conexão com o de eletricidade, sua inclusão no acervo da empresa, de organização e capital unos, etc.; por isso, entretanto, não esteve ela, caracterizando-se, então, um dissídio cuja solução, tudo fazia crer, cabia ao Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica.

Levado que lhe foi o caso, dêle não tomou conhecimento, sob fundamento de que se tratava de *consulta*; inútil argumentar, como se fez em memorial, que a abstenção do Conselho importava ficar a questão sem autoridade que a decidisse; e foi o que aconteceu.

Da aplicação ou não aplicação do Dec. 3.128 pode dar idéia uma simples comparação: enquanto o capital referido era computado pela empresa, na ocasião, em cerca de Cr\$ 21.000.000,00, todo o serviço de S. Paulo, cidade dez vezes maior, era

estimado em Cr\$ 60.000.000,00 (“Exposição do Prefeito Abrahão Ribeiro ao Interventor de São Paulo” — pág. 26, § 42); de qualquer modo, que outro valor não tenha o fato serve ao menos de mostrar como se tornou difícil aos poderes locais lidar com os concessionários.

O terceiro caso é mais sintomático da quase inutilidade dessa lida: tratava-se de cláusula impondosa e dispensável pela empresa, mas tão clara e terminante que a mesma, em vez de discuti-la, como era seu costume, sempre havia preferido adiar-lhe a execução, mediante compensações que se ajustavam.

Dia chegou em que a administração concedente, havendo a empresa orçado a obra, até a data, em Cr\$ 39.000.000,00, resolveu trocar a obrigação, com o que fôsse de acrescentar-lhe até o fim do contrato, por ampliação dos serviços ou redução dos preços de força.

Dirigiu-se, para isso, à autoridade competente, mas antes não o tivesse feito: porque a mesma, após diversas considerações, procedentes em tese, mas dependentes de verificação, que não fez, dos lucros da empresa, acabou decidindo que a aludida cláusula “era anti-econômica e, portanto, prejudicial ao consumidor” com o que a anulou, sem um centavo de despesa para a concessionária.

Sete anos depois, provocada a respeito por nova administração, esclareceu a referida autoridade que a malsinada cláusula continua em pleno vigor; descubra, porém, quem fôr capaz, o meio de torná-la efetiva...

Junte-se a êsses fatos a transferência acima criticada, da fiscalização para a União (Decreto-lei 5.764) até hoje não organizada, nem simplesmente delegada e, portanto, ausente, e ter-se-á idéia do que frisamos, isto é, do regime paradisíaco em que vivem as empresas de eletricidade, e do qual se aproveitam para integral convergência ao seu único objetivo, que é o lucro, sempre o lucro, sem o mais leve sinal de interesse pelas cidades onde operam, já que, na sua quase totalidade, só se têm dedicado às obras de conserva.

Ninguém ignora que o geral das empresas só distribui dividendos depois de deduzidas as despesas de operação, conserva, ampliações, melhoramentos, etc.; as de eletricidade, sobretudo as de capital estrangeiro, da conserva, que reduzem ao estritamente indispensável, passam logo ao fundo de reserva e dividendo, não conhecendo a sua contabilidade a ampliação e melhoria dos serviços, que só fazem a custa do poder concedente ou dos consumidores, com pagamento específico, aumento de tarifas ou exigências arbitrarias que o disfarçam; de balde se argumenta que é êsse um modo de aumentar o capital à custa de outrem: não compreendem, e como não há meio de compeli-las, sofre a cidade e o consumidor que não quem pagar, porque acima de tudo está a renda do serviço.

Entesadas nesse propósito, lançam mão de todos os processos para atingi-lo, dentre os quais

mencionarei dois, por mais expressivos: um diz respeito às tabelas decrescentes, usual nos contratos, que sempre se entenderam como sendo as que, tomado um limite uniforme de consumo, daí decaem, em benefício do consumidor; assim não o entendem, porém: para elas o limite é a *demand*a de cada consumidor; e como essa demanda é fixada por elas o resultado é que as tarifas não decrescem, por mais que se consuma a corrente.

Outro processo consiste em dificultar o mais possível, até mesmo recusar, ligações para força e calefação, alegando falta de energia, para o que há, mesmo, exemplos de autorização pelo . . . C.N.A.E.E.; parece contudo, que a razão da recusa, mais do que na falta de energia, está nos preços menores convencionados para essas formas de utilização, porque não põem obstáculos às ligações de luz e nem se opõem a que essa corrente seja utilizada para calefação e outros usos domésticos, sendo que, mediante acôrdo em preço maior e depois de coonestadora relutância, sempre se acaba obtendo a ligação.

Inquérito cuidadoso, feito por pessoas insusceíveis de influência, revelaria tôda a amplitude e variedade dessa preocupação de dinheiro; e se a concessão abrange bondes, o malabarismo para que funcionem a poder só de remendos e emendas, como um terno de roupa que devesse servir desde a infância até a velhice.

É que o serviço de bondes só dá de 12 a 15% e isto, para as empresas, é estagnação de capital; junte-se que o pessoal de bondes está para o da luz na razão de dez para um, que dêle nascem as greves e, mesmo sem elas, o freqüente contato com a justiça trabalhista, e ter-se-á a explicação de operações como as de S. Paulo e Belo Horizonte, nesta última, pela quarta parte do valor que a empresa atribuía ao serviço e que, embora *aguado* com elementos imponderáveis, sempre era a soma de parcelas sôbre as quais não costumam transigir.

Todos os que trabalham na administração pública podem dar testemunho de que, no Brasil, tôda concessão é um campo de luta pela correta execução do contrato; nesse campo se defrontam, de um lado, os concessionários, com firmeza de propósito e continuidade de vista ajudados, pela legislação vigente, com a concentração do campo no Rio, onde podem cerrar fileira para o combate; do outro, essa *porção de ninguém*, que são os consumidores, e administrações locais dispersas pelo país, que se renovam freqüentemente, que têm mil coisas em que pensar e às quais, para cúmulo, ainda se tiraram os meios de ação; publicidade permanente, pontualissimamente paga, sem discussão, fecha a uns e outros a colaboração dos jornais, por onde se poderia canalizar um movimento de opinião: é escusado pensar para concluir a evidência de quem levará vantagem.

Infelizmente não é de esperar que o Conselho de Águas e Energia, apesar dos poderes que lhe foram conferidos, possa contrabalançar as deficiências do consumidor e prefeituras: supondo-o

imune de quaisquer influências, amolecem-no os vícios constitucionais de todo órgão colegial de administração — demora das decisões, fraqueza de execução, diluição de responsabilidade, etc. — acrescidos da quantidade de casos distantes, tudo isso a entorpecer-lhe a ação no sentido do interesse público, dando a impressão errônea de que vai no jôgo das companhias vigilantes, pela facilidade com que lhes tem autorizado o racionamento e outras restrições, em choque manifesto com o espírito e letra dos contratos.

* * *

Essa breve exposição mostra que temos hoje um grave problema de electricidade, que a república velha não conhecia, pôsto em equação pelo desenvolvimento rápido das grandes cidades e estagnação dos serviços, favorecida e até estimulada, segundo assinalamos, pela legislação vigente, em parte, errada (Decreto-lei 5.764) e no principal, não completada (art. 151 da Constituição), o que tem pôsto os concessionários inteiramente à vontade, sem outra obrigação que não seja o *interesse* de conservar o serviço, com tanto mais folga para glosar os seus lucros quanto não há quem lhes possa tomar contas e nem processo para isso.

Resolver êsse problema sob fiança do Governo ou à custa dos cofres públicos, pela construção de usinas, poderia estar certo se essas providências constituíssem passo inicial bem assentado para a encampação de todos os serviços e sua propagação; mas construir usinas só porque as empresas não querem diminuir o seu lucro, empantando novo capital, e para lhes vender a energia a menos de vinte centavos para a revender de setenta a cem e até mais. . . pode estar certo, mas francamente não se percebe.

A encampação dos serviços, como se sabe, é financeiramente impraticável e, ao demais, desaconselhada pela nossa incapacidade de dirigi-los; e assim, a construção de usinas pelo Governo ou entidades oficiais, aliviando as companhias do mais pesado encargo da concessão, vai transformar a distribuição de energia no melhor negócio do mundo, sobretudo se as coisas ficarem como estão, não sendo êste, por certo, o objetivo da política inaugurada pelo Código de Águas.

Para mantê-la — e tudo o aconselha — é necessário, em primeiro lugar, e mesmo urgente, que se vote a lei ordenada pelo art. 151 da Constituição, que há dezessete anos permanece letra morta, pois que já se incluía na de 34.

Duas ou três tentativas de projeto já foram feitas nesse sentido, através de comissões a que se cometeu o êrro de agregar representantes das empresas e que, já sendo por si mesmas cemitério de iniciativas, não precisavam de coveiros para enterrar a regulamentação.

A administração federal dispõe de órgãos, pelo menos pessoas, perfeitamente capazes de confeccionar o projeto e a maior dificuldade não está nisso e sim na sua votação pelo Congresso, já de si pouco produtivo, mas agora incontrolável

graças à dispersão resultante da representação proporcional.

Na república velha — digam os que se interessavam pela cousa pública — a maioria que elegia o Executivo levava também às Câmaras maiorias compactas, que podiam discrepar em questões abertas, mas sempre apoiavam o Presidente nas que fechava em tórno do seu programa; com a representação proporcional, isso não é mais possível; e se nos anima a esperança de que se faça a regulamentação apontada, é tão somente porque o atual Presidente foi quem iniciou essa política e pelas adesões que vem recebendo, de partidos, talvez consiga levá-la a cabo.

De qualquer modo, fique bem frisado que, a não se concluir a obra começada, melhor será voltar atrás, ao sistema antigo de contratos rígidos, fiscalizados pelo poder concedente, visto como o que aí está, já o mostramos, é o regime de concessão sem lei, sem contrato, e sem autoridade que faça andar ou contenha os concessionários.

Outra providência que se impõe, e talvez ainda seja mais urgente, é a revogação do decreto-lei 5.764, na parte em que substituiu os poderes locais concedentes pela União, conferindo-lhe a fiscalização dos respectivos contratos.

Essa disposição, além da inexequibilidade acima focalizada, atenta contra a autonomia municipal, num dos itens por que a garante a Constituição Federal (art. 28, II, *b*) sendo o serviço de eletricidade, como é, tipicamente local; (artigos 5.º, n.º XX, 1), 151 e 153 não autorizam essa ingerência, que não trazem na letra ou no espírito, e que estaria em contradição com o artigo 28 citado; e se se invocar o Código de Águas, nos dispositivos onde fala em *distribuição*, pior ainda, porque então o choque seria de lei ordinária com a Constituição.

Cabendo-lhe legislar sobre energia elétrica, dispor sobre o regime das empresas e regular a fiscalização e revisão das tarifas, com a extensão e para os efeitos do art. 151, a competência da União está claramente restrita ao estabelecimento da *regra* e do *processo* de sua realização, devendo ser tida como exorbitante a própria *realização*; é o que acontece com o direito, por exemplo, que a União *define* e *formaliza* mas que aos Estados pertence *aplicar* pelos juízos que organizam.

Supondo que o abastecimento d'água fôsse feito entre nós por meio de concessão e que a Constituição, para evitar a ganância dos concessionários em prejuízo da coletividade, entendesse de prescrever a fiscalização e revisão das suas taxas, quem concluiria daí, e do poder de legislar sobre águas (art. 5.º, n.º XX, 1) que ficaria pertencendo à União a organização e fiscalização do suprimento?

— Pois é o que se vem fazendo com o fornecimento de eletricidade e como, em matéria de administração pública, nada melhor para mostrar o erro do que as suas conseqüências desastrosas,

aí está o descalabro do serviço por todo o país a contundir o nosso entendimento com a evidência do erro cometido e a necessidade da sua correção.

Curioso é observar como o erro frutifica, pois, a exemplo da interferência da União no serviço de eletricidade, não tem querido o Departamento Nacional de Iluminação intrometer-se no fornecimento de gás de outras cidades, provavelmente só porque a lei o qualificou de "nacional" pois que outra razão não existe para tanto?

Certo é que o decreto-lei 5.764 deve ser revogado para que os concessionários voltem a depender exclusivamente dos municípios, quanto à organização e funcionamento do serviço, observada, no que couber, a legislação federal a respeito; tóda e qualquer exigência do poder local dentro do contrato, se permanecer o sistema, ou de acôrdo com a lei, se fôr abolido, deve independe de autorização ou de qualquer outra forma de intervenção da autoridade federal, ressaltando-se ao concessionário o direito de pedir a revisão das tarifas se a exigência afetar a renda assegurada por lei.

O princípio a orientar o legislador, no votar a regulamentação recomendada pela Constituição, é que os poderes locais devem ser a autoridade competente para aplicá-la e fiscalizar-lhe a execução, facultando-se ao concessionário recurso para o Conselho de Águas, sem efeito suspensivo, nos casos — e só nos casos de manifesta contração da lei federal ou de importar a decisão prejuízo da renda garantida ao serviço.

* * *

Vê-se do exposto, e em conclusão, que o nosso problema de eletricidade é, antes de tudo, um problema político; ao sistema vigorante de contróle por contratos rígidos contrapusemos, com o Código de Águas e Constituições, o sistema de regulamentação, que há dezessete anos, entretanto, não passa de simples *idéia* assentada, por falta de legislação que lhe regule a execução; nesse regime *sem lei* intercalamos o dec. 5.764, inconstitucional, impraticável e verdadeiramente calamitoso, porque livrou as empresas concessionárias de pouco respeito que ainda tinham pelo poder local concedente; daí para cá não mais existe autoridade que as coíba ou movimente e disso souberam tirar todo o partido, no cuidado exclusivo dos seus interesses, entre os quais sobreleva e quase se isola, o da estrita conserva do serviço que, por isso mesmo, ficou muito atrás das necessidades a que deve suprir; e não adianta o Governo querer atender a esta parte pela construção de barragens e instalação de usinas produtoras: no serviço público, quando se adota um processo de execução, enquanto não se completam as providências que reclama, haverá sempre uma falha a inutilizar todo o sistema; é o que devemos ter em vista, no problema da energia elétrica, de cuja solução, ou não solução, teremos de prestar contas às gerações futuras.

O 6.º Recenseamento Geral do Brasil face aos Princípios e Normas de Administração

PAULO LARA

SINTO-ME deveras desvanecido com a oportunidade que proporcionou o Dr. Valdemar Lopes, Secretário-Geral do Conselho Nacional de Estatística, de expor a aplicação dos princípios e normas, hoje consagrados pela ciência, arte e técnica da administração, à execução do Sexto Recenseamento Geral do Brasil, a cargo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Os cinco recenseamentos gerais anteriores realizaram-se nos anos de 1872, 1890, 1900, 1920 e 1940 e o seu preparo e execução — exceção feita, em parte, quanto ao último, — não se puderam, portanto, beneficiar da doutrina, métodos e processos da organização racional, os quais só começaram a ter divulgação sistemática e acolhida favorável no Brasil, após a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), a que, além dêsse, deve o país tantos e tão assinalados serviços.

Por outro lado, ao contrário das operações anteriores, que não alcançaram êxito integral — sem embargo de algumas delas, como as de 1920 e 1940, representarem trabalhos de alto significado técnico e administrativo, merecedores do mais elevado aprêço e admiração dos brasileiros, o Recenseamento Geral de 1950, nas fases já executadas, obteve o mais completo sucesso, o qual se estenderá, por certo, às etapas ainda não concluídas.

Tal êxito vem repercutindo, preponderante, na divulgação dos resultados censitários, cuja preseteza constitui, em última análise, desde que não comprometa o aspecto qualificativo dos dados, a principal medida da eficiência dos órgãos responsáveis pelos Recenseamentos.

Pode-se, pois, atribuir à aplicação dos princípios científicos de administração, já agora bastante divulgados e aceitos, grande parte do êxito que vem alcançando a operação censitária de 1950, graças ao qual os respectivos resultados estão sendo postos à disposição do público em prazos recordes inferiores aos fixados na legislação, e sem precedentes no país e mesmo no estrangeiro. Os resultados gerais e provisórios do Censo Demográfico, por exemplo, para cuja divulgação a Lei n.º 651, de 13 de março de 1949, fixou o prazo de 2 anos, foram reunidos em folheto com quadros e dados numéricos relativos a todos os municípios do país — apenas nove meses após a data de início da coleta, com o que se antecipou de mais de um ano o prazo legal. Deverão estar

publicados, até 1.º de julho de 1952, dados definitivos sobre os principais aspectos da população de tôdas as Unidades Federadas, já se encontrando em circulação os volumes referentes ao Distrito Federal e Espírito Santo, aos quais se juntarão, até o fim dêste ano, os relativos ao Estado do Rio, Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe. Terá início, ainda êste ano, a divulgação dos dados preliminares referentes aos demais censos — comercial, industrial, agrícola e dos serviços a serem também ultimados nos prazos estabelecidos.

Sem embargo de não se encontrarem ainda perfeitamente estratificados a doutrina, os princípios, normas e processos — nem mesmo a nomenclatura e os conceitos da novel ciência da administração, — é ponto de vista geralmente aceito pelos tratadistas e estudiosos — que as atividades de qualquer empresa ou órgão, grande ou pequeno, simples ou complexo, público ou privado, se podem enquadrar nas seis funções essenciais estabelecidas por Fayol, a saber:

a função técnica :

— a que correspondem, nas indústrias privadas, as operações de produção e transformação e que, no serviço público, dizem respeito geralmente às chamadas atividades-fins de cada órgão, a menos que estas se confundam com alguma das outras funções essenciais;

a função comercial :

— que se relaciona às operações de compra necessárias à empresa e às vendas dos seus produtos;

a função financeira :

— referente à obtenção, mobilização e movimentação dos recursos e créditos imprescindíveis ao cumprimento das finalidades da empresa ou órgão;

a função de segurança :

— que prevê a proteção dos bens, das pessoas e dos interesses vinculados à entidade;

a função de contabilidade :

— que registrou os atos e fatos ou ordem econômica; e

a função administrativa :

— cuja finalidade é planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar tôdas as demais operações.

Embora o Sexto Recenseamento Geral do Brasil, abrangendo cinco Censos distintos (Demográfico, Agrícola, Comercial, Industrial e dos Serviços) e uns tantos inquéritos complementares, constitua empreendimento de características peculiares, grande envergadura e excepcional complexidade, suas operações fundamentais, como as de qualquer outro Recenseamento ou realização governamental, podem ser perfeitamente enqua-

dradas no esquema de Fayol, o que comprova a universalidade da aplicação das idéias por êle concebidas e divulgadas.

À função técnica correspondem, no Resenseamento, as várias fases da elaboração estatística de cada Censo: o preparo da opinião pública; a distribuição e coleta dos questionários; sua verificação, crítica e retificação; a codificação dos boletins e a perfuração dos cartões para a apuração mecânica; a tabulação dos resultados, sua sistematização e divulgação.

No sentido estrito que lhe empresta Fayol, poderia ser considerada ausente do quadro de atividades do Recenseamento a função comercial, por isso que as compras e vendas realizadas dizem respeito, mais propriamente à função administrativa. Se, entretanto, quisermos dar às expressões, "compra e venda" o sentido que lhes atribuem os mais eficientes vendedores do mundo — os norte-americanos — a atividade por assim dizer comercial do Recenseamento assume transcendental importância, por que se procurou *comprar* — através da propaganda — a boa vontade e a cooperação dos informantes, de organismos públicos e privados, com o que, numa contrapartida natural e lógica, se procurou *vender* o próprio Recenseamento a essas mesmas entidades.

A função financeira atinge, numa operação censitária, o mesmo papel de preponderante relevo, que lhe está reservado em qualquer outro empreendimento público ou particular. A gestão financeira, então referente a recursos pré-determinados, tem de se conduzir de maneira adequada à consecução dos objetivos técnicos do Recenseamento, o que requer dos administradores a máxima atenção e a mais vigilante cautela.

A própria função de segurança, que à primeira vista pode parecer de importância reduzida na realização do Recenseamento, assume, na verdade, significação toda especial, quando se atenta na necessidade de proteger, durante algum tempo, não só os vastos recursos financeiros distribuídos por todo o país, para a execução da coleta, como, por mais longa duração, o próprio material coletado, milhões de questionários preenchidos que então atingem valor inestimável, apesar de sujeitos aos riscos de perda, total ou parcial, pelo fogo, pela água e pela voracidade insaciável dos insetos daninhos do gênero do cupim.

Quanto à função administrativa, que constitui, especificamente, o objeto de nosso trabalho, não é necessário, no momento, encarecer a sua presença e importância nas atividades censitárias, desde que ela cabe, relativamente a todas as demais operações:

Planejar, isto é, aproveitar a experiência do passado, examinar as circunstâncias do presente e perscrutar as perspectivas do futuro; para traçar, afinal, o programa de ação mais compatível, com as condições em que se devem realizar os trabalhos.

Organizar, isto é, constituir o organismo incumbido da execução do Recenseamento, provendo-o dos elementos estruturais, humanos e materiais indispensáveis à consecução dos objetivos visados.

Dirigir, isto é, fazer com que funcione o aparelhamento planejado e organizado.

Coordenar, isto é, ligar, unir, harmonizar, todas as iniciativas, esforços e recursos, visando a obtenção do fim comum.

Controlar, isto é, prover a que todas as atividades se processem de acordo com os planos estabelecidos e com as instruções e ordens de serviço da Direção.

Verificado, do exposto até o momento, que numa operação censitária estão presentes todas as funções primaciais vinculadas a quaisquer organismos ou empreendimentos, cabe ainda referir que as funções ligadas ao Recenseamento também se podem enquadrar na outra classificação modernamente aceita, a saber:

Atividades-fins, concernentes à coleta, crítica, apuração, sistematização e apresentação dos resultados, como tais sujeitos, na sua execução, aos métodos e processos da estatística; e as

Atividades-meios, compreendendo aquelas funções que se costuma qualificar como de administração geral, a saber, administração de pessoal, de material, finanças, contabilidade e comunicações.

Feitas essas observações de natureza introdutória, passemos agora a examinar como atuaram, na execução do Sexto Recenseamento Geral do Brasil, os cinco elementos que constituem a função administrativa, isto é, o planejamento, a organização, a direção, a coordenação e o controle.

PLANEJAMENTO

Ao planejamento aplicam-se, como é óbvio, alguns princípios técnicos cuja presença é imprescindível em qualquer época, fase ou elemento da função administrativa como, por exemplo, o da divisão do trabalho, o da autoridade, o da unidade de direção e orientação, o da subordinação dos interesses particulares ao interesse geral, etc. Além disso, prende-se o planejamento a uns tantos princípios que lhe são inerentes e que dizem respeito, de modo geral, às características de que se deve revestir um bom programa de ação, tais como: unidade, continuidade, precisão, flexibilidade, exequibilidade, etc.

Por outro lado, pode-se dizer que os princípios do planejamento se resumem em duas máximas fundamentais referidas por Fayol, da maior amplitude e compreensão: "Governar é prever" e "prever já é agir".

Compreendeu, muito cedo, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a que caberia organizar e realizar o Sexto Recenseamento Geral do Brasil, o alcance das duas máximas fundamentais em que se baseiam os princípios do planejamento.

Já em fins de 1947, como início de ação ligada ao Recenseamento, mandava aos Estados Unidos dois dos seus funcionários, a fim de estudarem os métodos e processos censitários adotados naquele país e se aperfeiçoarem, respectivamente, para o exercício dos dois grupos de funções que teria o Recenseamento: atividades-meios e atividades-fins. Esses dois servidores, à volta,

foram designados para os postos, onde ainda se encontram, de Diretor da Divisão Técnica e Diretor da Divisão Administrativa do Serviço Nacional de Recenseamento.

À mesma época constituiu o Instituto, sob a presidência do Secretário-Geral do Conselho Nacional de Estatística, a Comissão de Planejamento Censitário, a que coube, como o nome indica, traçar o programa de ação do Recenseamento, nos seus aspectos mais prementes e imediatos.

Essa Comissão, a que pertenceram figuras representativas da técnica estatística e censitária, bem como expoentes da organização científica e dos métodos racionais de trabalho, só veio a ser extinta no último trimestre de 1949, com a instalação do Serviço Nacional de Recenseamento, órgão da Secretaria Geral do Conselho Nacional de Estatística a que se atribuíram, então, tôdas as fases do trabalho censitário, desde o que faltava ainda no planejamento até a divulgação dos resultados.

Coube à Comissão do Planejamento Censitário organizar, inicialmente, o orçamento global da operação, cujo custo foi estimado, — tudo leva a crer, com bastante aproximação, — em 250 milhões de cruzeiros, a serem despendidos nos exercícios de 1949 a 1953, segundo parcelamento anual compatível com a seqüência das várias fases do levantamento censitário.

Para constituir a base legal e regulamentar da operação, elaborou a Comissão o projeto que se veio a transformar na Lei n.º 651, de 13 de março de 1949, a que se seguiu o projeto de Regulamento mais tarde aprovado pelo Decreto número 26.914 e o projeto de Regimento Interno do Serviço, adotado pela Resolução n.º 329 da Junta Executiva Central do Conselho Nacional de Estatística. Nessas condições, ao ser instalado, em setembro de 1949, dispunha o Serviço Nacional de Recenseamento dos elementos de ordem legal e regulamentar de que necessitava, fundamentalmente, para fazer funcionar a possante máquina administrativa a que caberia a responsabilidade pela execução do Recenseamento.

Convém fique registrada desde logo, como atestado de que as atividades censitárias foram planejadas em vista das condições presentes e futuras, em que se desenvolveriam os trabalhos, a salutar orientação que presidiu à elaboração desses projetos: a Lei determinou, em termos amplos, a realização da operação, consagrou os princípios do sigilo e da obrigatoriedade das informações, proveu o Instituto de recursos necessários e fixou as linhas gerais da organização e do regime de pessoal. O Regulamento fixou as datas de referência dos vários Censos, e os respectivos objeto, extensão e profundidade; regulou a aplicação de penalidade, estabeleceu a responsabilidade dos vários órgãos, acrescentou novos dispositivos às normas gerais sôbre pessoal. Finalmente, à Junta Executiva Central do Conselho Nacional de Estatística, um dos órgãos de direção do Instituto,

ficaram afetas as funções complementares de natureza deliberativa relacionadas com o Recenseamento, o que tem permitido, dentro dos limites traçados pela Lei ou pelo Regulamento, adaptar às circunstâncias do momento, conforme as necessidades ocorrentes, os planos de ação relativos à execução das tarefas censitárias.

É freqüente discutir-se a relativa importância que se pode atribuir a cada elemento da função administrativa, do planejamento ao controle. E embora reconheçam alguns autores que "traçar o programa de ação já é meio caminho andado", não se põem de acôrdo quanto à preponderância de qualquer daqueles elementos no êxito dos empreendimentos de uma empresa ou organismo.

De modo geral, numa empresa ou estabelecimento de natureza estável e funções permanentes, parece que não cabe discussão: todos os elementos são igualmente importantes porque nenhum deles, por si só, pode assegurar o funcionamento harmônico que assegura a eficiência de tôdas as peças e o sucesso de tôdas as operações. De nada vale o mais perfeito planejamento sem a máquina que o vai executar, assim como esta não funcionará sem comando seguro e hábil coordenação. E sem o controle não se saberá sequer se a máquina está funcionando ou se os programas de ação estão sendo rigorosamente observados.

Na execução de um Recenseamento, sem prejuízo do que ficou dito, o planejamento assume, entretanto, posição de excepcional importância, devido às suas características de operação transitória, de natureza por assim dizer irrevogável. A máquina que realiza a coleta é a mais dispendiosa, — consumindo cerca de 50% dos recursos, ou seja, no caso do Sexto Recenseamento, aproximadamente, 150 milhões de cruzeiros. Isso não obstante, essa máquina funciona apenas por uns poucos meses, desmontando-se em seguida completamente, sem que seja possível repetir a operação, se houver um erro qualquer de planejamento.

À vista dessas circunstâncias, e simultaneamente como preparo da legislação básica do Recenseamento, atacou a Comissão de Planejamento Censitário, por intermédio de elementos altamente qualificados, todos os demais aspectos do programa geral de ação, que envolviam, em última instância, tantos programas parciais quantas são as próprias operações fundamentais ligadas ao Recenseamento: programa técnico; programa financeiro; programa contábil; programa de segurança, e programa de administração propriamente dito.

Por sua vez, o programa de ação técnica exigia estudos pormenorizados, extensos e profundos sôbre os mais variados aspectos, fôssem estes considerados isoladamente ou em relação a cada fase dos trabalhos, fôssem levados em conta do ponto de vista da sua entrosagem no plano geral das operações específicas e auxiliares.

A simples fixação da data de referência dos Censos exigiu a mais cuidadosa investigação, a

fim de que, num país tão extenso como o Brasil, pudesse ser escolhida uma época conveniente a tôdas as regiões, de maneira que ficassem atendidos dois dos princípios técnicos fundamentais ligados ao Recenseamento, os da universalidade e simultaneidade da coleta.

Por outro lado, havia que pensar, simultaneamente, em tôdas as fases em que se desdobra o levantamento censitário, tomando-se em consideração, de um lado, as condições específicas do meio social, cultural e econômico brasileiro, e, de outro lado, os compromissos assumidos perante organismos internacionais, no tocante a certas tabulações indispensáveis à comparabilidade de dados, visada pelas entidades que se dispuseram a patrocinar o Censo das Américas, de 1950.

Nessas condições, ao mesmo tempo que se cogitava da formulação dos quesitos a serem respondidos pelos informantes, era mister pensar na elaboração das instruções, aos próprios informantes, e aos recenseadores e supervisores da coleta, assim como na padronização dos modelos, quanto ao seu formato, tipagem, dobragem, disposição de espaços para códigos, — matéria essa da maior delicadeza, pela repercussão no futuro desenrolar dos trabalhos.

Simultaneamente, foram planejadas as caixas em que o material de coleta deveria ser enviado aos Estados e Territórios, e dêstes retornar ao Rio, devidamente preenchido. Tais caixas foram estudadas de maneira que se aproveitassem de novo, na sede do Recenseamento, para arquivo de cerca de 50.000 pastas de cartolina, em que deveria ficar guardado, segundo orientação previamente estabelecida, o número aproximado de 15 milhões de boletins preenchidos.

Nessas mesmas caixas — de maneira, dimensões e acabamento adequado aos empregos que lhes estavam reservados; — tinham que seguir, como de fato seguiram, — pelos itinerários por sua vez estudados com a necessária antecedência, — além dos boletins de coleta e modelos de controle, as pastas de lona, também apropriadas à sua finalidade de resguardar o material das intempéries, nas zonas rurais e de difícil acesso.

Incluiu-se nessa distribuição, ainda, o material de propaganda preparado pelo Serviço Nacional de Recenseamento, constante de cartazes, volantes, almanaques, folhetos tópicos para jornal, discos, etc., cuidadosamente selecionados de acordo com as condições sociais, culturais e econômicas das regiões em que deveriam atuar.

Havia que providenciar, ainda na fase do planejamento ativo que precedeu à coleta, sobre a articulação geral dos órgãos regionais e locais que da mesma se incumbiriam, a saber, as Inspetorias Regionais e Agências Municipais de Estatística; sobre o seu aparelhamento pessoal e material, sobre o preparo dos cadastros, mapas e outros elementos cartográficos e sobre a divisão do país em cerca de 45.000 setores censitários — unidade de coleta atribuída a cada Recenseador.

Ao mesmo tempo que se estudavam os quesitos e sua distribuição nos boletins, assim como

as instruções para a coleta, já se começou a pensar nos planos de apuração e publicação dos resultados. Por outro lado, prepararam-se os códigos indispensáveis à apuração mecânica, estabeleceu-se a articulação interna dos vários órgãos, verificou-se o número de máquinas I.B.M. necessárias, segundo os vários tipos, e fez-se a sua encomenda; traçaram-se os modelos a que se deveriam ater os 100 milhões de cartões estimados para a apuração de todos os censos, estabeleceu-se a ordem de prioridade no tratamento do material, proveu-se o órgão central das instalações e equipamentos indispensáveis, determinou-se a seleção de pessoal por meio de provas públicas, cuidadosamente preparadas.

Não é possível, infelizmente, dadas as características dêste trabalho, entrar em maiores minúcias sobre a fase preparatória do Sexto Recenseamento Geral do Brasil. Lastimo, profundamente, essa circunstância, porque o planejamento censitário, com as características planejadas nos tratados de administração racional — unidade, continuidade, universalidade, precisão e flexibilidade, constituiu, sem dúvida, o alicerce em que se fundou o êxito do Recenseamento de 1950, sem precedentes na história dos Recenseamentos Gerais do Brasil.

ORGANIZAÇÃO

Segundo o pensamento, sempre lapidar, de Henri Fayol, organizar é constituir o duplo organismo material e social da empresa, provendo-a de tudo o que é necessário à eficiência do seu funcionamento; instalação, pessoal, aparelhamento, recursos financeiros. Tal conceito, mais amplo que aquêle que emprega a palavra organizar como simples sinônimo de estruturar, aproxima-se bastante da moderna noção de "Administração geral", vinculada às "atividades-meios" indispensáveis ao desempenho das "atividades-fins" de qualquer empresa ou organismo.

À semelhança do que ocorre com os demais elementos integrantes da função administrativa, vale-se a organização de princípios gerais aplicáveis a todos êles, ao mesmo tempo que recorre a uns tantos preceitos específicos que lhe são próprios, entre os quais: o da seleção da divisão do trabalho, da centralização, da departamentalização, da ordem, da hierarquia, etc.

Cabe à função administrativa, inicialmente, pelo seu elemento organização, definir a estrutura geral do Serviço, e a particular de cada órgão ou divisão; tendo em vista os seus objetivos fundamentais, e as condições do seu funcionamento atual e futuro.

A legislação do Sexto Recenseamento Geral do Brasil atribuiu a sua execução, do planejamento à divulgação dos resultados, ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, entidade *sui-generis* no quadro da administração pública brasileira, a cuja singular natureza federativa e organização estrutural não me sobra espaço para re-

ferir neste trabalho. De acôrdo, ainda, com essa legislação, deveria o Instituto valer-se, nas várias fases da execução do Recenseamento, dos recursos materiais e humanos da sua organização permanente.

Incumbiu a legislação, à Junta Executiva Central do Conselho Nacional de Estatística, um dos órgãos colegiais dirigentes do sistema do Instituto, as funções de natureza deliberativa relacionadas com o Recenseamento, competindo-lhe de modo especial: aprovar o orçamento e examinar as contas; fixar as tabelas de pessoal e estabelecer as normas gerais sôbre a matéria; aprovar os instrumentos de coleta e os planos de apuração, apresentação e publicação dos resultados dos vários censos.

Constituído, assim, o órgão de *staff*, orientador e controlador, preconizado pelos técnicos de administração, o qual não participa diretamente do aparelho executivo, cogitou-se da instituição dêste, em conformidade com os preceitos legais e regulamentares propostos pelo Instituto e aceitos pelo Governo.

Para o fim exclusivo de auxiliar o Instituto no preparo da opinião pública em favor do Recenseamento, foram constituídas as Comissões Censitárias, extintas logo que desapareceu a sua razão de ser, das seguintes maneiras:

a) em cada Unidade Federada — uma Comissão Censitária Regional, composta do Diretor do Departamento Regional de Estatística, seu presidente, como representante do Governo Regional; do Inspetor de Estatística Municipal e de um representante da Junta Executiva Regional do Conselho Nacional de Estatística, por esta designado;

b) em cada Município — uma comissão censitária municipal, sob a presidência do Prefeito e tendo como membros natos o Agente de Estatística e a autoridade judiciária local de mais alta categoria. Estas Comissões, como as Regionais, poderiam ter membros colaboradores, até o máximo de 10, escolhidos dentre autoridades e cidadãos em condições de prestar serviço à propaganda do Recenseamento.

Para a orientação e supervisão dos complexos e penosos trabalhos de coleta, de acôrdo com a Lei foram mobilizados os órgãos regionais permanentes do sistema administrativo do Instituto, a saber: as Inspetorias Regionais de Estatística Municipal, com sede na Capital das Unidades Federadas, e as Agências Municipais de Estatística, existentes em cada uma das 1894 comunas do Brasil. Além disso, subordinado às Inspetorias, criou-se um corpo de Agentes Itinerantes, em número geralmente correspondentes ao das Agências Modelo de Estatística de cada Estado, aos quais cabia supervisionar e assistir os trabalhos em determinadas zonas, compreendendo um certo número de municípios.

A coleta, propriamente dita, foi realizada por um corpo de mais de 45.000 Recenseadores, subordinados aos Agentes de Estatística de cada município, e incumbidos do preenchimento dos questionários relativos àquele número de setores censitários, em que se dividiu o território nacional.

Se se adotou, nas tarefas da coleta, como não podia deixar de ser, a departamentalização à base territorial, outro foi o critério que prevaleceu na Direção Central do Serviço Nacional de Recenseamento, órgão criado, em caráter transitório, na Secretaria Geral do Conselho Nacional de Estatística, com os fins específicos de:

Na ordem técnica, *superintender* o preparo e a execução da coleta, e *centralizar* os trabalhos de elaboração e divulgação dos resultados;

Na ordem administrativa, exercer diretamente as atividades-meios necessárias à eficiência do seu funcionamento.

Aqui, adotando-se a departamentalização à base mista da especialização, do processo ou fase de trabalho, que a experiência vem confirmando como a mais aconselhável, repartiram-se as atribuições fundamentais do Serviço entre a Divisão Técnica — a que compete levar a têrmo as atividades-fins do Recenseamento, isto é, a coleta, a crítica, a apuração, a sistematização e a divulgação dos resultados — e a Divisão Administrativa — a que incumbem as atribuições concernentes às atividades-meios do Serviço, isto é, administração de pessoal, material, orçamento, finanças, comunicações, etc.

A Divisão Técnica compreende quatro Subdivisões, a saber:

I — A Subdivisão do Censo Demográfico, cujos encargos fundamentais se traduzem na própria designação das quatro Seções que a compõem:

Seção de Crítica.

Seção de Codificação.

Seção de Revisão.

Seção de Sistematização.

II — A Subdivisão dos Censos Econômicos, cujas Seções, também em número de quatro, isto é, Seção do Censo Agrícola, do Censo Comercial, do Censo Industrial e do Censo dos Serviços, realizam, relativamente ao seu campo específico de atividades, as mesmas tarefas de crítica, codificação, revisão e sistematização:

III — A Subdivisão de Apuração Mecânica, cujas fases de trabalho constituem, como no Censo Demográfico, a base da estruturação, e que se compõe, portanto de:

Seção de Contrôlo, onde se processa o arquivamento de cartões virgens e trabalhados, controla-se o movimento interno de documentos, a produção do pessoal e a execução das tarefas, e se preparam as folhas de pagamento de todo o pessoal censitário;

Seção de Perturação e Conferência, onde se executam essas etapas do trabalho mecanizado, relativamente à apuração de todos os censos;

Seção de Classificação e Conferência, a que cabem as tarefas finais relacionadas com a apuração mecânica.

IV — A Subdivisão de Documentação e Divulgação, em que se transformou, após a realização da coleta, a antiga Subdivisão de Progação, cuja atribuição fundamental era preparar a opinião pública para a execução do Recenseamento. A atual Subdivisão de Documentação e Divulgação, que não se desdobra em Seções, cumpre organizar e manter sistematizada e atualizada a documentação técnica, doutrinária e informativa de natureza censitária, e coordenar a publicação dos resultados preliminares e definitivos do Recenseamento.

A Divisão Administrativa, por sua vez, compreende, atualmente, quatro seções com atribuições perfeitamente definidas, a saber: Seção de Pessoal, Seção de Material, Seção de Orçamento e

Contabilidade, e Pagadoria. Foi extinta, logo que ultimada a coleta, a Seção de Comunicações da estrutura original, cujos encargos passaram a ser executados pela Seção de Material.

Junto ao Gabinete do Diretor Técnico funcionará, até o fim do ano, o Setor de Recepção, cujas atribuições de relevante importância, dizem respeito ao recebimento, conferência, empastamento e controle do material procedente dos órgãos regionais de coleta. Junto ao Gabinete dos Chefes das Subdivisões dos Censos Demográficos e Econômicos, funcionam também os indispensáveis órgãos internos de controle.

O Regimento do Serviço permite que os vários órgãos sejam instalados e extintos, de acordo com o programa de trabalho, a critério do Secretário-Geral do Conselho Nacional de Estatística, que podem, outrossim, estabelecer as turmas, setores e turnos necessários.

Relativamente à administração do pessoal censitário, já em janeiro de 1950, baixava a Junta Executiva Central do Conselho Nacional de Estatística as normas complementares aos princípios gerais estabelecidos na legislação, e que se reduzem, fundamentalmente, a três regras:

a) aproveitamento, sempre que possível, dos servidores dos quadros permanentes do Conselho Nacional de Estatística;

b) admissão de novo pessoal a título precário, com dispensa imediata após a conclusão das respectivas tarefas;

c) seleção sempre que possível e em face da natureza das funções ou das condições locais, mediante prévia demonstração de capacidade em prova pública.

A Resolução aprovada pela Junta, àquela época, sob o número 4, atendeu perfeitamente às complexas e peculiares necessidades do Serviço, e vem vigorando até hoje, complementada por outras Resoluções mais minuciosas e por circulares, portarias e ordens de serviço da administração. A referida Resolução, que constitui como que o Estatuto dos servidores do Recenseamento, regulou os seguintes aspectos da administração de pessoal:

- a) Recrutamento e seleção;
- b) Admissão;
- c) Direitos e vantagens;
- d) Deveres e responsabilidades;
- e) Dispensa.

De modo geral, o pessoal estranho aos quadros permanentes do Instituto foi recrutado mediante provas públicas de habilitação, realizadas em quase todos os municípios do interior, para a seleção de cerca de 45.000 Recenseadores, e na Capital Federal, para seleção dos Recenseadores e auxiliares indispensáveis às tarefas internas do Serviço Nacional de Recenseamento. Excetuaram-se apenas, nos preceitos termos do dispositivo legal, algumas funções de confiança, supervisão e chefia, na Direção Central, aliás, sempre que possível atribuídas a pessoas classificadas nas provas, as funções de elevada especialização técnica, as funções de portaria, para execução de trabalhos

braçais ou subalternos, e as funções de Recenseadores nos locais onde foi de todo impossível selecionar o pessoal por meio de prova pública.

A seleção de Recenseadores, em todo o interior do país, mediante prova pública de habilitação, em que se inscreveram mais de 100 mil candidatos, constituiu, sem dúvida, experiência sem precedentes na administração brasileira. Planejada devidamente a matéria, a que se dedicou especial atenção em vista da fase de efervescência política que coincidiu com a época da coleta, distribuiu o S.N.R. três tipos de provas, um dos quais deveria ser adotado, conforme a data em que, face das condições regionais, fôsse possível executar a prova em cada município do Estado ou Território.

A premência do tempo, infelizmente, não permite entrar em pormenores sobre essa avançada iniciativa, julgada impraticável na época e cujos felizes resultados muito contribuíram para a ordem, a rapidez e a regularidade da coleta de dados em todo o país.

No Distrito Federal, em colaboração com o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, não só os Recenseadores, como também os auxiliares internos do Serviço Nacional de Recenseamento, foram selecionados, com bastante antecedência, mediante provas públicas a que compareceu um total superior a 30.000 candidatos, para cerca de 3.500 vagas, metade das quais correspondente à função de Recenseador.

Adotou-se, nessas provas, o sistema de testes, seguidos, no caso das Perfuradoras de cartões I.B.M., de estágios práticos com que se completou a seleção. Para os operadores especializados das máquinas I.B.M. foram realizadas duas provas, ambas constituídas de duas partes: demonstração de conhecimentos teóricos e estágio prático.

Complementarmente ao da seleção, outros princípios consagrados pela técnica administrativa foram aplicados no Serviço Nacional de Recenseamento: o da preparação do pessoal para tarefas específicas, mediante treinamento racional intensivo, o da especialização para produção em massa, etc.

No tocante à nomenclatura das funções, ficaram estas reduzidas a pouco mais de uma dúzia de designações diferentes, o que representa apreciável esforço de simplificação, se se levar em conta a variedade das tarefas e o fato de que trabalham no Recenseamento, em dois turnos, mais de 1.500 servidores. Tais funções, quando remuneradas à base do mês, são designadas, abreviadamente, pelos três primeiros algarismos da remuneração mensal, e que facilita sobremodo as referências. Todos os servidores tarefeiros que representam 70% do total do pessoal, ficaram enquadrados em apenas 3 funções de designações diferentes.

Para facilidade da ação administrativa, abs-teve-se a Junta de fixar um quadro ou tabela de

peçoal, estabelecendo apenas umas tantas normas gerais sôbre a remuneração e demais vantagens cabíveis ao peçoal, normas essas suplementadas pelo Secretário-Geral do Conselho Nacional de Estatística, a que incumbe limitar, por meio de portaria, a lotação máxima de cada órgão.

O princípio da remuneração do peçoal mereceu da Direção do Recenseamento a atenção que exigia a sua relevante importância como elemento condicionador do rendimento dos trabalhos, ao mesmo tempo que dependente do montante dos recursos disponíveis. Quatro tipos fundamentais de remuneração foram adotados:

a) o pagamento de uma gratificação adicional, correspondente, no máximo, a um terço do respectivo salário, aos servidores dos órgãos regionais e locais que efetivamente prestaram serviços à coleta, durante a preparação desta e sua execução;

b) o pagamento de salário-mensal, limitado exclusivamente àquelas funções, relativamente raras, em que fôsse absolutamente impossível estabelecer o regime de pagamento por tarefa;

c) o pagamento de salário-dia, quanto às funções correspondentes, em certos Censos, a funções remuneradas por tarefa, nos Censos Demográfico e Agrícola, somente adotado quando as características dos trabalhos não permitem o prevalecimento do salário-produção;

d) o pagamento de salário correspondente à produção do servidor, descontados os erros e omissões.

Os três primeiros tipos enumerados não merecem aqui qualquer menção especial, visto como não divergem dos métodos e processos administrativos do uso geral. Quanto à remuneração por tarefa, sem dúvida grandemente responsável pela rapidez com que se vem procedendo à elaboração censitária, sem prejuízo das suas características qualitativas, por certo, serão de interesse algumas considerações.

Para a remuneração dos Recenseadores, que consumiu cerca de metade da verba total do Recenseamento, foram fixadas, depois de acurados estudos, 5 taxas abstratas, que variavam entre 55 e 75 centavos, segundo os grupos de Unidades Federadas que apresentavam condições sócio-econômicas equivalentes. E, sempre que não ocorriam casos de majoração previstos na Resolução da Junta, que regulou a matéria, foram então determinadas as taxas unitárias para cada Estado, ou Território, da seguinte maneira:

a) no Censo Demográfico, por pessoa recenseada em boletim de coleta, a própria taxa básica; pelo registro completo de domicílio na caderneta do recenseador, quatro vezes a taxa básica; e, pelo registro de unidade não domiciliária na caderneta do recenseador, duas vezes a taxa básica;

b) no Censo Agrícola, por questionário geral ou especial destinado a arrolamento de gado, devidamente preenchido, quatro vezes a taxa básica; por informante registrado no questionário suplementar, meia taxa básica; e, pelo registro do imóvel na caderneta do recenseador, duas vezes a taxa básica;

c) nos demais censos econômicos, por questionário geral ou especial, devidamente preenchido, oito vezes a taxa básica e, pelo registro de estabelecimento, cu local de exercício de atividade econômica, na caderneta do recenseador, quatro vezes a taxa básica.

Para atender às despesas de transporte e de estada dos Recenseadores, quando em serviço

fora dos quadros urbano e suburbano da sede municipal, bem como ao tempo gasto em percurso, as taxas unitárias previstas para o registro em caderneta foram calculadas acrescentando-se ao respectivo valor inicial tantas vezes, até o máximo de 5, esse mesmo valor, quantos dias necessários ao Recenseador para alcançar as divisas do setor censitário que lhe coubesse, partindo da sede do município pela via normal de comunicação. Quando este setor censitário pertencia a quadro urbano ou suburbano de sedes distritais, as taxas pelo registro de caderneta foram calculadas acrescentando-se, ao respectivo valor inicial, metade desse mesmo valor.

Relativamente à remuneração, por tarefa, do peçoal da Direção Central, incumbido das fases subseqüentes à coleta, estabeleceu-se, de início, um critério do cálculo que mantivesse em tórno de 15 cruzeiros o salário médio horário do grupo de trabalho, salário esse equivalente ao de Cr\$ 1.800,00 por mês de 25 dias, com expediente de 5 horas, e considerado assim satisfatório e compatível com o montante dos recursos disponíveis.

Dessa maneira, a remuneração dos trabalhos de codificação, crítica e revisão do Censo Demográfico e Agrícola — (tais trabalhos, nos outros Censos Econômicos, são ainda pagos à base de salário-dia) — foram, a princípio, isto é, logo após o treinamento do peçoal, fixados mediante as seguintes operações:

a) totalização da produção obtida pelos Auxiliares de cada fase;

b) totalização do número de horas trabalhadas pelos Auxiliares da fase;

c) divisão do "total da produção" (a) pelo "número de horas trabalhadas no período" (b), para obtenção da "produção média horária";

d) divisão do "salário médio-horário" (Cr\$ 15,00) pela produção média horária (c), para obtenção do preço médio do boletim;

e) multiplicação do preço do boletim pelo número de boletins produzidos pelo Auxiliar, para obter a remuneração bruta;

f) dedução, da remuneração bruta, das importâncias correspondentes a multas, para obtenção da remuneração líquida, a ser paga ao Auxiliar.

Logo que a experiência e o contrôle das tarefas o permitiram, esse processo de cálculo foi substituído pelo de taxas fixas para cada fase dos trabalhos, que muito contribuiu para acelerar o rendimento respectivo. No momento, pois, o cálculo da remuneração é feito mediante simples multiplicação das taxas básicas pelo número de boletins trabalhados pelo Auxiliar, deduzindo-se as importâncias correspondentes aos erros e omissões, cujas taxas unitárias também são previamente fixadas. Na perfuração e conferência de cartões I.B.M. sempre vigorou o regime de taxas fixas de remuneração, à vista dos estudos preexistentes sôbre o rendimento de tais trabalhos.

Infelizmente, nada mais é possível acrescentar, no capítulo da organização, relativamente à administração de peçoal, que por si só comportaria uma exposição de vastas proporções.

No que toca ao aparelhamento material dos órgãos censitários, para o exercício pleno de suas atribuições coube à função administrativa uma dose considerável de planejamento, organização e coordenação: Para a fase de coleta, devia o Instituto, de acordo com a Lei, tirar o máximo proveito da instalação e equipamento dos seus órgãos permanentes — o que foi feito na realidade. Por outro lado, obediência ao princípio da cooperação, ficaram centralizadas no Serviço de Material, do Conselho Nacional de Estatística, as atividades relacionadas com o equipamento daqueles órgãos permanentes, com o que se evitou a dualidade de competência, de orientação e controle.

Na Direção Central do Serviço, promoveu o órgão de administração geral a reforma da velha sede, a fim de serem atendidas as condições de iluminação, arejamento e ambientação higiênica exigidas para um trabalho racional e produtivo. Neste setor de atividades, coube ao Recenseamento recorrer ao princípio do antidesperdício, preconizado pela boa técnica da administração, adquirindo pelo preço mais conveniente, em concorrências públicas e administrativa, material cuidadosamente adaptado às necessidades de cada órgão, ou às exigências de cada atividade.

Como o material de coleta, depois de recolhido, permanece no Serviço, em trabalho, por período bastante longo, tornaram-se indispensáveis medidas adequadas de segurança, para preservá-lo contra o fogo, as chuvas, os ataques dos cupins e outros insetos daninhos. Assim, antes de recolhidas ao S.N.R., as caixas com o referido material, procedentes dos Estados e Territórios, eram submetidas a rigoroso expurgo em postos oficiais, e mais tarde, quando aproveitadas para estantes de arquivamento, cuidadosamente imunizadas.

Cabe referir aqui, finalmente, a organização dos serviços de comunicações e documentação. Eles assumem particular importância numa operação censitária, que, em decorrência da sua própria transitoriedade, deve ficar registrada em todos os seus aspectos, para que os Recenseamentos futuros possam tirar partido da experiência anterior, procurando, assim, evitar a repetição dos erros e melhorar, progressivamente, as condições em que se realizam os trabalhos.

Os aspectos mais interessantes das funções financeira e de contabilidade serão focalizados no capítulo sob o Controle.

DIREÇÃO

Dirigir, — a palavra que vimos empregando em substituição a comandar, da terminologia de Fayol, é fazer a organização funcionar de acordo com o planejamento. Autores há, como Urwick, que emprestam a êsse elemento importância superior aos demais que constituem a função administrativa, recordando a afirmativa do Marechal Foch perante alunos da Escola do Estado-Maior do Exército Francês: — “Lembraí-vos, senhores, de

que as batalhas nunca são perdidas por soldados, sempre por generais”.

Além de se reger por normas e regras próprias, consagradas pela experiência e pelo consenso dos autores, a arte de dirigir é objeto, hoje em dia, de ensinamentos, conselhos e advertência de toda ordem.

A função de direção se divide, nos diferentes planos da hierarquia, entre os diversos chefes, a que se atribuem os encargos e responsabilidades pelos respectivos setores. O objetivo precípua de cada chefe é obter, no interesse do empreendimento, o maior aproveitamento possível do pessoal que trabalha sob suas ordens.

Como não podia deixar de acontecer, a execução do último Recenseamento ofereceu oportunidade de se porem em prática os princípios técnicos inerentes ao comando, segundo os preceitos da moderna ciência da administração.

Sendo o Serviço Nacional do Recenseamento um órgão da Secretaria Geral do Conselho Nacional de Estatística, a que estão diretamente subordinadas as Inspetorias Regionais e, por via destas, as Agências Municipais de Estatística, a regra da unidade de comando foi observada quando se investiu na Direção suprema do Serviço o próprio Secretário-Geral daquele Conselho, que assumiu, assim, a maior responsabilidade pela execução do Recenseamento. De outra maneira, não teria o Serviço a necessária autoridade sobre os órgãos regionais de coleta, sem embargo da considerável parcela de autonomia com que foi instituído.

Além do princípio da unidade de comando, de acordo com o qual os servidores de qualquer plano de organismo censitário só recebem ordens de um único chefe, assegurou-se, paralelamente, o prevalectimento da regra referente à unidade de direção, traduzida, na expressão de Fayol, por “um só chefe e um só programa para um conjunto de operações da mesma finalidade”.

Investiu-se cada chefe, regimentalmente, da autoridade necessária para o desempenho de suas funções, isto é, “do direito de comandar e do poder de se fazer obedecer”, ao mesmo tempo que se lhe atribuiu a parcela correspondente de responsabilidade.

Ao preceito da disciplina se obedece através de normas rígidas, aplicadas com serenidade e equidade, as quais asseguram a eliminação automática dos agentes prejudiciais, inclusive dos servidores que faltam mais de sete dias consecutivos ou mais de 10% dos dias de efetivo comparecimento.

O princípio da eliminação dos incapazes é observado através da dispensa sumária dos servidores cuja produção não atinge os mínimos estabelecidos para o pessoal de sua categoria, sanção a que estão sujeitos, também, os servidores cujos erros ultrapassem os mínimos permitidos.

Finalmente, de acordo ainda com as regras da boa administração, a direção do Recenseamento delega competência, assegura a permanên-

cia no comando, distribui a responsabilidade pelas minúcias, estimula o pessoal e encoraja suas iniciativas.

COORDENAÇÃO

Coordenar, o quarto elemento constitutivo da função administrativa, consiste essencialmente em "ligar, unir, harmonizar todos os atos e esforços". Coordenar — escreve Fayol — "é atribuir ao organismo material e social de cada função as proporções convenientes para que a sua finalidade seja alcançada com segurança e economia; é levar em conta as repercussões e conseqüências que uma operação qualquer acarreta para as outras operações vinculadas à empresa; é condicionar as despesas aos recursos; fixar a extensão dos imóveis, o tamanho e o formato do equipamento de acôrdo com as necessidades da fabricação; abastecer-se na proporção indicada pelo consumo, equilibrar as vendas com a produção; é construir a casa nem demasiado grande nem excessivamente pequena, adaptar cada ferramenta ao seu uso, a via ao veículo, os processos de segurança aos riscos, é atender ao acessório depois do principal; é, em suma, atribuir às coisas e aos atos as proporções convenientes, adaptar os meios aos fins".

Numa empresa bem coordenada, — é ainda Fayol quem escreve —

a) "cada serviço marcha de acôrdo com os demais: o de abastecimento sabe o que e quando deve fornecer; o de produção sabe o que dêle se espera; o de conservação mantém o material e o equipamento em bom estado; o financeiro levanta o capital necessário, o de segurança prevê à proteção dos bens e das pessoas; tôdas as operações se efetuam com ordem e normalidade;

b) em cada serviço, as divisões e subdivisões são exatamente informadas sobre a parte que lhes toca da obra comum e sobre a ajuda recíproca de que se devem prestar;

c) o programa de ação dos diversos serviços e de sua subdivisão é pôsto constantemente em harmonia com as circunstâncias.

Tal resultado exige uma direção inteligente, experimentada e ativa, segundo a lição do mestre, que acrescenta: "Deve-se acreditar que essas três condições nem sempre são atendidas, porque, nalgumas empresas, se podem observar os seguintes sinais de incontestável descoordenação:

d) "cada serviço ignora, e quer ignorar, os demais. Marcha como se êle encerrasse em si mesmo sua própria finalidade e razão de ser, despreocupado relativamente ao serviço vizinho e ao conjunto da empresa;

e) funcionam como compartimentos estanques as divisões e seções de um mesmo serviço, como as de serviços diferentes. A grande preocupação de cada qual é pôr a salvo a responsabilidade pessoal, atrás de um papel, ordem ou circular;

f) ninguém pensa no interesse geral. A iniciativa e o devotamento estão ausentes".

À semelhança de que ocorre com outras fases da administração, autores há que consideram a coordenação a mais importante dentre tôdas. E no Recenseamento de 1950, se não vamos àquele extremo, também não podemos deixar de reconhecer o papel primacial dêsse elemento no êxito das operações.

Num Recenseamento, talvez mais do que no comum dos empreendimentos, há que levar em conta as repercussões e conseqüências das operações entre si, como já se acentuou no capítulo referente ao planejamento e se insistirá no relativo ao contrôle. No trabalho interno, tôdas as tarefas têm de ser harmonizadas, sincronizadas, desde o empastamento de material e sua distribuição, equilibrada e pontual, aos órgãos incumbidos do cálculo, da crítica e da codificação; até a sua sistematização, entrega de originais ao serviço gráfico, impressão e distribuição dos volumes. Se uma fase se avança ou retarda demasiado, haverá um engarrafamento, inútil e perigoso, num ponto qualquer da engrenagem, ou faltará material para as fases subseqüentes.

Se as despesas forem excessivas, será ultrapassado o orçamento global da operação; se a remuneração do pessoal não fôr equitativa, ocorrerão desistências em massa, que terão de acarretar admissão e treinamento de novos servidores, retardando o ritmo dos trabalhos e elevando o seu custo.

Se as instalações não forem adequadas e o equipamento racionalmente utilizado, não será possível a apuração simultânea dos vários Censos, de maneira que sejam integralmente cumpridos os prazos legais para a divulgação dos resultados.

No Recenseamento, como se vê, não podem os serviços funcionar da maneira condenada por Fayol, ignorando-se reciprocamente e constituindo-se em compartimentos estanques. Êles têm, necessariamente, de funcionar de acôrdo com os princípios da coordenação, de modo que as respectivas funções, nas devidas proporções e oportunidades, possam enquadrar-se na entrosagem geral dos trabalhos.

CONTRÔLE

O contrôle, último na série dos elementos administrativos enumerados por Fayol, mas nem por isso menos importante, que os demais, consiste fundamentalmente em cuidar que tudo se passe de conformidade com o programa, as instruções e as ordens estabelecidas.

Aplica-se às coisas, às pessoas, aos atos e às relações, regendo-se por uns tantos princípios gerais reconhecidos pelos tratadistas da administração: o da autonomia, que envolve independência administrativa relativamente aos órgãos de execução; o da imparcialidade, que requer isenção de ânimo na vigilância; o da não intromissão no comando, que evita os choques e desentendimentos, o da contraposição de interesses, que assegura a fiscalização recíproca entre os agentes, etc.

O contrôle visa, em última instância, determinar, na devida oportunidade, os erros e falhas, de modo que possa corrigi-los e evitar a sua repetição. Deve ser executado, portanto, com presteza e segurança, a fim de que possa coibir o desperdício sob tôdas as formas: desperdício de ma-

terial, desperdício de energias e recursos e, sobretudo, no caso de um Recenseamento, desperdício de tempo.

Numa organização modernamente conduzida, o contróle deve estender-se a todos os demais elementos da função administrativa — planejamento, organização, direção e coordenação — bem assim abranger a totalidade das outras funções desempenhadas pela Empresa — funções técnicas, comerciais, financeiras, de segurança e contabilidade.

Cabe-lhe, pois, assegurar que o programa existente, está sendo executado e atualizado; que a organização continua adequada, que as lotações do pessoal são respeitadas, que a direção e a coordenação se fazem de conformidade com os princípios estabelecidos. Incumbe-lhe observar a marcha de tôdas as operações, seus resultados e suas disparidades, e prover a que o material adquirido seja verificado, registrado e conservado; compete-lhe fiscalizar a aplicação dos recursos, os registros contábeis e os meios adotados para proteger as coisas e pessoas vinculadas à empresa.

Obrigado a levar a térmo, num mínimo de tempo e de recursos, operações complexas e de grande envergadura, relativa a 5 Censos distintos, teve a direção do I.B.G.E. de adotar tôdas as providências ao seu alcance para que, na execução do Sexto Recenseamento Geral do Brasil, não haja desperdício, sob qualquer forma.

Daí a importância excepcional que atinge o elemento — contróle — em cada uma das etapas técnicas da elaboração censitária e no seu conjunto. Daí também a sua relevância no que toca às atividades-meios ligadas à execução do Recenseamento.

Na fase preparatória, anterior à coleta, era mister saber, por meio de adequado contróle, quais dentre os 1894 municípios do Brasil já haviam, e em que condições e proporções, adotado as providências recomendadas nas instruções preliminares, sobre a montagem da máquina de supervisão e execução, a constituição das comissões de propaganda, a organização de cadastros, a utilização de elementos cartográficos à divisão do território em setores censitários, etc.

Cuidadoso contróle requereu a impressão do material de coleta. Era necessário proceder, com antecedência, à estimativa da quantidade global de cada modelo e sua distribuição segundo as Unidades Federadas, respectivas zonas e municípios. Além disso, cumpria imprimir o material parceladamente, de acôrdo com o plano prévio de distribuição, a fim de que cada município recebesse, de uma só vez, todos os modelos necessários aos diversos Censos, com o que se evitam, também, os problemas decorrentes da armazenagem dos modelos impressos em demasia.

A distribuição dos boletins requeria caixas adrede planejadas e padronizadas, o conhecimento, *a priori*, das vias de transporte, o registro minucioso do material expedido, a certeza de sua oportu-

tuna chegada ao destino, o estabelecimento de um sistema de comunicações que permitisse corrigir, a tempo, qualquer extravio, falta ou deficiência.

Distribuído o material por todo o país, era imprescindível controlar a coleta para que a mesma se realizasse com inteira observância das normas e prazos estabelecidos. Cumpria verificar se foram cobertos todos os setores, pessoas, domicílios, empresas, estabelecimentos e propriedades. Urgia controlar a qualidade do material coletado e o seu envio à Direção Central, nas condições previamente determinadas.

Na Direção Central, entrou em funcionamento, poucos dias após o início da coleta, o Setor de Recepção, a que incumbia controlar os trabalhos relativos à entrada, expurgo e abertura das caixas procedentes de tôdas as Unidades Federadas, que começaram a chegar em quantidades reduzidas, depois às centenas, depois novamente aos poucos até ultrapassar o número de 5.000, com o material preenchido na totalidade dos municípios do Brasil.

Retirado das caixas o material preenchido e pôsto nas 45.000 pastas previamente preparadas, fazia-se necessário prover à sua guarda, conservação, arquivamento e transição interna pelos vários órgãos do Serviço.

Iniciados, quase simultaneamente, os trabalhos de crítica, revisão, codificação e perfuração do material dos vários Censos, cumpria providenciar no sentido de que os diferentes órgãos contatassem com o pessoal e o equipamento adequados, e fôsse abastecidos de boletins na exata medida das necessidades.

Por outro lado, fêz-se mister observar, rigorosamente, a produção de cada servidor, não apenas para fins do estabelecimento da remuneração por tarefa senão também para efeito das novas convocações de pessoal, feitas após o contróle médico de centenas de candidatos, atendendo às conveniências dos serviços.

Estabeleceram-se os imprescindíveis contrôles técnicos das fases subseqüentes do trabalho sobre as fases antecedentes: a crítica assegura a possível perfeição da coleta, a revisão, sujeita ainda a verificação por amostras, fiscaliza as tarefas de crítica e codificação.

O desenvolvimento dos trabalhos, em tôdas as fases dos diferentes Censos, é acompanhado, diariamente, mediante quadros e gráficos em que se acumulam os dados anteriores, o que permite a adoção de medidas oportunas e eficazes, acaso necessárias para o restabelecimento do equilíbrio, a aceleração das tarefas, o prevailecimento do plano geral dos trabalhos.

O contróle financeiro e contábil das despesas censitárias exigiu cuidadoso planejamento a fim de que se pudesse exercer com atualidade e segurança. Acompanha-se, detidamente, a execução dos orçamentos, estabelecidos para cada exercício,

órgão, operação ou Censo. Para os órgãos incumbidos da coleta, padronizaram-se modelos e expediram-se minuciosas instruções, cuja observância foi rigorosamente fiscalizada.

As contas do Recenseamento são apresentadas, trimestralmente, até o dia 15 do mês subsequente, à Junta Executiva Central, a que cumpre examiná-las sob os aspectos legais, morais e formais.

Da eficácia e oportunidade de controle financeiro do Recenseamento dá idéia o fato de que apenas se perderam 16 mil cruzeiros do total superior a 150 milhões movimentados na fase da coleta. Atualmente se conhece, dia a dia, a situação de cada verba orçamentária, o montante das despesas, as disponibilidades em banco, etc. A organização da contabilidade permitirá, ademais, o levantamento preciso do custo da operação em conjunto e de cada uma das suas fases em particular.

Como a premência de espaço não me permite maiores explanações sobre a matéria, resta-me assinalar, que, no Recenseamento Brasileiro de 1950, o controle é exercido precisamente nos termos da lição de Fayol, "de mil maneiras diferentes, sobre todos os gêneros de operações e sobre os agentes de todos os níveis e categorias".

Eis aí, num rápido esforço, prejudicado pela premência do espaço e pela própria complexidade do assunto, o depoimento pessoal de um modesto servidor do Recenseamento, sobre a maneira como a essa notável realização se aplicaram os modernos princípios de administração racional. É de se reconhecer que os órgãos responsáveis pela execução do Recenseamento tudo fizeram para dotá-lo de uma administração eficiente, que sem dúvida consiste num planejamento cuidadoso, pôsto em marcha por uma organização adequada, competentemente dirigida, hábilmente coordenada e convenientemente provida dos indispensáveis meios de controle.

Administração de Pessoal e Classificação de Cargos

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO

A ADMINISTRAÇÃO de pessoal, como ser integrante da *administrative management* ou da administração institucional de Willoughby, é um dos aspectos do grande sistema de administração geral ou instrumental; convém não perder de vista estas considerações e evitar equívocos que poderiam advir do estudo insular e destacado dos seus problemas (1). É necessário particularizar, para efeito de estudo, método de trabalho e especialização. A administração geral ou meio é conjunto cujas partes — pessoal, organização, material, orçamento — se articulam e coordenam estreitamente na solução de qualquer problema complexo relacionado com o serviço público.

A par disso, a administração de pessoal é de importância transcendental no conjunto de interesse da administração institucional; trata do que se chama "man power" e hoje as nações se governam com o concurso de técnicos especializados, indispensáveis à dinamização da máquina administrativa. Precisam, assim, ser os melhores, mais hábeis e bem dotados, os "best brains of each generation", como afirmou Leonard White (2).

O movimento do "scientific management" iniciado por F. WINSLOW TAYLOR, a partir da primeira guerra mundial, pode ser considerado um dos fatos mais notáveis em prol da racionalização do serviço público (3). Ocorreu algo semelhante

a uma revolução mental condensada na filosofia pragmática de que os fatos, se cientificamente pesquisados, levarão a princípios e sistemas que conduzirão a soluções eficientes e satisfatórias todos os problemas sociais e econômicos devidamente planejados.

Um princípio, como asseverou Waldo, se erige qual o melhor meio ou método de realizar algo; mas, não basta o "one best way" incompleto. É preciso completá-lo com o melhor homem. Para cada trabalho ou tarefa, deve haver o homem indicado cientificamente. É o "one best way". Na sua singeleza e simplicidade, aí está a grande missão que cabe à administração de pessoal realizar (4).

"Many elements — afirmou WHITE — combine to make good administration: leadership, organization, finance, morale, methods, and procedures, but greater than any of these is man power. To find and to hold capable men and women and to help create and maintain working conditions under which they can to their best are the great tasks of personnel management" (5).

Seria fácil trazer o depoimento de vários autores que realçam a importância, complexidade e dificuldade da administração de pessoal no conjunto dos fatores que integram a "administrative management". Willoughby, por exemplo, que escreveu um tratado sistematizado sobre administração geral, deu ênfase aos problemas de pessoal, considerando-os, pela sua natureza e valor, cruciais, a fim de o Governo realizar eficientemente as suas funções (6).

(1) "Personnel administration, however, cannot and should not be considered in isolation. It is only one phase of the larger problem of administrative management". (The President's Committee on administrative management. "Report submitted to the President and to the Congress" — Washington, 1937, p. 59).

(2) Consultar o capítulo "Man Power" de MARS-HALL E. DIMOCK in *Modern Politics and Administration* — American Book Co. 1937 e o livro de JAMES BURNHAM "The managerial revolution", The John Day Co. — New York, 1941; "Personnel administration lies at the very core of administrative management. The effective conduct of the work of the Government depends upon the men and women who serve it. Improved plans for governmental organization and management are of little value unless simultaneous recognition is given to the need for attracting, retaining and developing human capacity in the public service (The President's Committee on Administrative Management, *ob. cit.* p. 7).

(3) Consultar "The principles of scientific Management" — New York, 1911. Há uma tradução de Arlindo Vieira Ramos, publicada pelo D.A.S.P.; consultar o capítulo "Scientific management and public administration" in "The Administrative State" de DWIGHT WALDO, The Ronald Press, New York, 1948.

(4) "The chief task of a personnel agency is to find this man and, if his superiority is potential rather than immediate, train him — "the bringing together of the science and the properly selected and trained employee". The case for the influence of scientific management upon public administration at this point is overwhelming. There is no doubt that the transition from the "negative and moral" to the "positive and scientific" attitude in personnel administration was one largely to scientific management". (DWIGHT WALDO, *ob. cit.* p. 59).

(5) LEONARD D. WHITE — "Introduction to the study of Public Administration" — The Mac Millan Co. New York, 1939, p. 277.

(6) "Of the four groups into which, for purposes of study, the problem of public administration has been divided, that dealing with problems of personnel is at once one of most important, most complex, in the sense of presenting a multitude of phases or consideration, and most needing careful analysis and study". (WILLOUGHBY, *ob. cit.* p. 211).

Ou, *verbi gratia*, atentar nos autores que escreveram sobre problemas de pessoal aplicados especialmente às atividades privadas; a definição de administração de pessoal de TEAD e METCALF sublinha que lhe cabe a tarefa sobremodo elevada e difícil de possibilitar a organização atingir os seus objetivos preestabelecidos mediante planejamento, supervisão, direção e coordenação das atividades do pessoal, evitando conflitos, poupando energias, animando o "esprit de corps" e cuidando do bem-estar de todos os que trabalham (7). Ou, ainda, no conceito que dela faz Walter, considerando-a baseada sobre princípios científicos a fim de, por este modo, obter a força humana eficiente, adaptada ao tipo de organização que irá animar, não só conseguindo pessoal capaz mas o mantendo em relações e harmonia mútuas e úteis aos próprios empregados e seus patrões. (8)

Situada a posição da administração institucional ou de "housekeeping" no conceito lato de administração e, consecutivamente, situada a posição da administração de pessoal no conjunto integrado pela "administrative management", cabe, agora, logicamente, situar a posição da classificação de cargos dentro do sistema maior que a abrange.

Desde a época em que principiaram a tomar desenvolvimento as funções e responsabilidades que atualmente assoberbam os Governos, a administração de pessoal se tornou *pari-passu* mais compreensiva e sistematizada, a princípio, assumindo atitude negativa e demolidora dos males impeditivos à plena efetivação da eficiência e economia (por exemplo, interferência política, luta entre os "spoils-system" e "merit-system"), depois assumindo, mercê dos princípios do "scientific management" e das idéias exurgentes das filosofias pragmáticas e positivas, atitude positiva e progressista, construindo ao invés de demolir. Nesta fase positiva, moral, científica e construtiva é que se situa a classificação de cargos, que é a base sobre a qual se levanta a administração de pessoal, se quiser exercer realmente, e não de modo empírico e assistemático, as suas funções complexas e multiformes.

MOSHER e KINGSLEY colocam a classificação de cargos (classification-duties) entre uma das

(7) "Personnel administration is the planning, supervision, direction, and coordination of these activities of an organization which contribute to realizing the defined purposes of that organization with a minimum of human efforts and friction, with animating spirit of cooperation, and with proper regard for the genuine well being of all members of the organization" (ORDWAY TEAD e HENRY C. METCALF — "Personnel Administration" — McGraw-Hill Book Co. — New York — 1933 — p. 2).

(8) "It is the obtaining of an efficient human force adapted to the organization for which it is intended, and the maintenance of this force in relations, mutually harmonious and profitable to employer and employee. Sound personnel principles are based upon the application of scientific methods to the human problems" (J. E. WALTERS — "Applied Personnel Administration" — John Wiley & Sons, Co. — New York — 1931 — p. 1).

26 funções que cabem aos órgãos de pessoal, dando-lhe caráter quase legislativo e administrativo (9); WALTERS acha que duas são as funções primordiais de um serviço de pessoal — recrutar e manter pessoal. E, neste sentido, considera a classificação de cargos atividade de manutenção de pessoal, sob os nomes de "job analysis" e "job specification", duas funções integrantes da jurisdição de uma administração de pessoal nos serviços privados (10).

Mas, qual a importância e valor da classificação de cargos na administração de pessoal? Vão responder os que têm autoridade para fazê-lo:

"Of fundamental importance in modern personnel administration is the position-classification plan. Upon the development and maintenance of such a plan depends the satisfactory performance of almost all functions connected with public personnel administration" (11).

"Present-day personnel management rests on two major foundations, test of fitness and position-classification. Without derogation from the other important aspects of personnel work these are the two essentials. Without each of them the personnel system of any large organization lacks the basis on which most other branches of personnel management depends" (12).

"As Oliver C. Short has put it "recruiting and the many and varied other personnel problems are as unscientifically and blindly handled in the absence of a duties classification plan as would be the construction and furnishing of a building without plans and specifications". For the classification plan provides the specifications for the whole service; specifications without which both the appropriating body and the personnel agency grope in the dark and without which the door is opened to political favoritism, inequitable treatment and decreased efficiency". (13).

"What are the essential function of a personnel program? Many would say that the first and most important is the formulation and maintenance of a classification plan". (14).

"Among the technical requirements of a satisfactory personnel system, none exceeds in importance that of effecting a systematic classification and standardization of all employees, or, to speak more correctly, of all positions covered by the system. Such a classification and standardization of public employment constitutes, indeed, the starting point or the basis upon which the whole personnel structure must rest. Without it, is impossible to have a satisfactory personnel system or properly to meet the many problems to which personnel administration gives rise (15).

(9) MOSHER e KINGSLEY — "Public Personnel Administration, Harper and Brothers Publishers, New York, 1941, p. 90.

(10) J. E. WALTERS, *ob. cit.* p. 53; a propósito, consultar a "functional chart of labor management" (p. 32) da obra de Scott, "Personnel Management", McGraw-Hill Book Co., N. Y., 1941; e Mathewson; a "Chart I — Personnel Department: interrelations and functions" da obra citada de TEAD e METCALF, p. 49; e "organization of the personnel department" da obra O. PRESTON ROBINSON, "Retail Personnel Relations", Prentice Hall, Inc. — New York, 1940, p. 18.

(11) Public Administrative Service — "Personnel Programs for smaller cities" — 1940, p. 11).

(12) WHITE, *ob. cit.* p. 326.

(13) MOSHER e KINGSLEY, *ob. cit.* págs. 407-408.

(14) JOHN M. PFIFFNER — "Public Administration" — The Ronald Press Co. — 1935 — p. 145.

(15) WILLOUGHBY, *ob. cit.*, p. 246.

Destas citações, depreende-se que a administração de pessoal, cientificamente organizada, deve ser levantada sobre planos e sistemas consoante o programa de política administrativa definida e adotada pelo Governo. A execução de uma administração de pessoal requer o emprêgo de meios próprios e adequados; os instrumentos, métodos e processos usados caracterizam o estágio em que se acha uma administração de pessoal.

Ora, é o elemento humano que anima e movimenta a máquina administrativa; a sua boa ou má qualidade a dirigirá com bons ou maus resultados. Para que se possa conseguir o melhor serviço público é imprescindível preparar-se para tal. Não importa o grau de perfeição técnica dado aos sistemas de organização, orçamento, material, de relações e de processos porque, sem a base de uma boa organização de pessoal, tudo aquilo funcionará deficientemente. O elemento humano é decisivo.

Conseqüentemente, na administração institucional ou "administrative management", antes de mais nada se impõe a organização de pessoal em bases técnico-científicas; sem planos ou sistema de classificação de cargos (16) bem urdido e bem executado, todos os institutos que dizem respeito ao pessoal — recrutamento, movimentação, promoção, treinamento, aperfeiçoamento, aposentadoria, assistência, orçamento, contabilidade — serão prejudicados, trarão insatisfação, acarretarão erros e confusão, originarão desigualdade de tratamento, e falharão ao seu objetivo que é o clima moral sadio sem o qual não será possível o Governo trabalhar com eficiência e rendimento ótimos.

Se a boa ou má execução das atividades específicas ou institucionais do Governo depende da organização do pessoal, tirar-se-á a conclusão de que os cargos-elementos objetivos ocupados pelos funcionários, que são os elementos subjetivos — constituem realmente o problema vital que importa estudar e analisar a fim de se poder aparelhar a administração técnica e cientificamente.

Por outro lado, tratar os cargos isoladamente, cada um de per si, seria tarefa apenas praticável em organizações de reduzido porte; seria absolutamente impraticável tomar decisões baseadas nas características individuais dos cargos quando o serviço os conta em centenas de milhares. A par disso, decisões baseadas sobre situações individuais sempre concorrerão para criar conseqüências tendenciosas incompatíveis com o senso de responsabilidade. Decisões e ordens no serviço público devem louvar-se em situações lógicas, planejadas e sistematizadas. Não fôra assim, ter-se-ia de aceitar o argumento de que os diretores e chefes deci-

dem sem base em princípios e normas, originando situações pessoais não recomendáveis. Portanto, o senso da lógica e da boa administração, como o aspecto de justiça e da moral, determinam a organização do serviço dentro do critério de uniformidade e de generalização da igualdade de tratamento. A classificação de cargos corresponde a êste imperativo, mas classificação de cargo levantada sobre análise dos deveres, atribuições e valor do trabalho. (17)

Dessa maneira, conforme expôs BARUCH, presidente da Comissão que apresentou, em 1941, o notável relatório à "Civil Service Assembly of United States and Canada", e que hoje constitui o *text book* já consagrado dos problemas de classificação de cargos — fatos relacionados com os deveres e responsabilidades dos cargos devem ser tratados de modo científico e sistemático a fim de: a) evitar a tarefa impraticável de se tratar com milhares de incidentes ou detalhes pertinentes a cada cargo de per si; ao contrário, a classificação tornaria fácil esta tarefa pois lidaria com grupos ou núcleos de cargos chamados *classes*; b) tornar possível decisões uniformes e gerais em administração de pessoal o que se obtém quando se tornam os cargos em grupos de classes e não individualmente; c) pôr um obstáculo ao favoritismo ou influência política que se torna mais difícil quando a administração de pessoal utiliza critérios e princípios lógicos e científicos. (18)

Assim como a administração de "housekeeping", institucional ou "administrative management" se considera instrumento ou meio para que a administração específica ou de fins realize os seus objetivos, assim a classificação de cargos é, outrossim, meio para que a administração de pessoal realize, também, os seus fins. A classificação de cargos é mecanismo, essencialmente instrumental; teria sentido puramente literário ou acadêmico se não fôsse o meio prático, objetivo e científico que facilitaria a solução dos problemas intrincados e complexos de administração de pessoal (19).

Baruch, no livro mencionado, declarou que, embora a classificação de cargos facilite a solução de muitos problemas de administração de pessoal, ela própria soluciona dois problemas específicos: a) o que diz respeito à natural limitação do cére-

(16) "The soundness of general policies and plans and the effectiveness of procedural methods in personnel work depend, among other things, on knowledge of facts about the service, its organization, work activities, positions, and personnel. A most important part of this factual basis for planning and action consists of facts about the duties and responsibilities of the individual positions in the service (Civil Service Assembly, *ob. cit.* p. 1).

(17) "If each of several thousand individual positions has to be studied as a separate item every time a personnel or say policy must be enunciated, an administrative or budgetary problem solved, a position filled, a personnel procedure or rule applied or an employee's pay rate fixed, a confused and inefficient situation results, unsatisfactory to legislation, administration, employees, and the public (Civil Service Assembly — *ob. cit.* pág. 2).

(18) "Civil Service Assembly", *ob. cit.* pág. 2.

(19) "In the field of personnel management, a position-classification plan has the status of an administrative tool. Broadly speaking, it is not an end in itself, but a means for facilitating the accomplishment of many ends of personnel administration" (Civil Service Assembly, *ob. cit.* págs. 50-51).

bro humano incapaz de lidar com a massa assistemática de inúmeros incidentes de cada cargo e tomar simultaneamente decisões justas e uniformes, vencendo-se estas dificuldades, colocando e identificando todos os cargos substancialmente do mesmo gênero em grupos ou classes e distinguindo as várias classes entre si consoante o caráter, responsabilidade e dificuldade dos seus trabalhos; b) o que diz respeito à terminologia quando estabelece títulos ou nomes descritivos e definidos para cada classe aplicáveis a todos os cargos que lhe estão incluídos.

Mas, há uma tese ousada e brilhante sobre classificação de cargos levantada ultimamente: é a classificação de cargos, problema de organização ou de pessoal? Um candidato ao último concurso de Técnico de Administração do D.A.S.P. a considerou problema de organização, e concluiu: (20)

I — Em razão de sua natureza, as atividades de classificação de cargos funcionais mais propriamente integrados em uma unidade especializada em organização de serviços, do que em um órgão de pessoal.

II — É muito difícil aos órgãos de pessoal elaborar plano geral de classificação de cargos, segundo as normas reconhecidas pelos especialistas no assunto, sem dispor de agentes conhecedores da técnica de organização.

III — O órgão de pessoal utilizaria o plano de classificação como instrumento de trabalho, porém, teria uma participação apenas subsidiária, em sua elaboração ou modificação.

Não se mostram convincentes estes argumentos; a tese é discutível, como, aliás, o é toda matéria complexa e controversa. Não deixa de causar estranheza o fato de que os especialistas em plano de elaboração e manutenção da classificação de cargos, todos, sem discrepância, consideram classificação de cargos assunto ou problema essencialmente de administração de pessoal. Baruch, Telford, Walker, Willoughby, Mosher e Kingsley, Meriam e outros, para só citar os proeminentes. Nem sempre o argumento de autoridade prevalece, mas não pode deixar de ser apreciado.

É verdade que Pfiffner abordou discretamente a tese mas não a discutiu, achou que apenas o tempo e a experiência deverão demarcar as linhas (21).

(20) OTHON SÉRVULO DE VASCONCELOS, "A classificação de cargos como problema de organização", Separata do D.A.S.P., Departamento de Imprensa Nacional, 1950.

(21) "However, the story would not be complete without mention of the relation of classification to management planning. The establishment of new management planning units, especially in federal departments, has created some problems in this respect. These units on the departmental and bureau level must inevitably cross paths quite often with classifiers. There is some evidence of misunderstanding and friction. Experience is too recent to venture to delineation of the proper relationship between

Não há dúvida que o conhecimento da estrutura e das atribuições dos órgãos do serviço público exige que técnico de classificação as estude e analise acuradamente. Mas, para isto, não é indispensável que seja um especialista em organização. É que o técnico de pessoal, ao analisar cargos, por meio de questionários ou *in loco*, não pretende alterar ou reestruturar a organização. Ao contrário, ele vem depois do técnico de organização. O técnico de pessoal apenas retrata uma situação existente, respeita rigorosamente o *statu quo* (22).

A defender a tese de que classificação de cargos é problema de organização simplesmente pela circunstância de que ela não pode prescindir de estudar e levar em consideração a estrutura, *flow of work* (fluxo do trabalho) e atribuição das unidades administrativas, seria defensável também admitir que classificação de cargos é problema de seleção, especialização de pessoal, porque ela também não pode prescindir de adotar os critérios e requisitos julgados indispensáveis à nomeação. É indiscutível que a base fundamental de classificação de cargos está na organização dos serviços; classificam-se cargos que são criados tendo em vista a organização e finalidade dos órgãos existentes.

O equívoco e controvérsia resultam da complexidade dos problemas da classificação de cargos; a rigor, a classificação de cargos exige técnicos especializados, isto é, técnicos de classificação versados em todas as subdivisões — pessoal, organização, material, orçamento — que integram a "administrative management". Mas o de que não resta dúvida é que seria impraticável atribuir à classificação de cargos — quer na fase de elaboração, implantação, quer na administração — órgãos que não sejam de pessoal. Os técnicos que a levarão a efeito devem ter conhecimento das várias especializações, mas deverão pertencer a órgãos de pessoal.

between the position classifiers and the management planners" (JOHN PFIFFNER — "Research Methods in Public Administration" — The Ronald Press Co., New York, 1940, págs. 334-335).

(22) "Although the classification process does not of its own force carry with it the authority to prescribe or change organization structure, lines of responsibility, work-sequences, or the number of positions of each kind, it must go into these features and the results show what exists in all these respects. The picture thus revealed, perhaps for the first time, may be so illogical or wasteful that it calls for attention and correction (Civil Service Assembly)", *ob. cit.* pág. 75).

Objeto, Conceito e Meios de Documetação

ESPIRITO SANTO MESQUITA

HÁ uns cinqüenta anos, Henry La Fontaine e Paul Otlet iniciaram os respectivos estudos no campo da documentação, definindo sua doutrina fundamental, apesar de só levarem em conta naquela época a classificação dos documentos escritos ou, melhor, um aspecto peculiar da biblioteconomia e da arquivística. Evoluiu, porém, a tal ponto o documentário que, hoje, êle se processa em diversos setores de trabalho ou de profissões especiais agrupadas, em virtude das afinidades de propósitos, no sistema a que chamamos de documentador.

O objetivo dêste, no entanto, não sofreu modificações, salvo as oriundas da revisão do conceito de documento. Para os mestres citados no início dêste artigo, a documentação teria por objeto tornar mais acessíveis os conhecimentos relativos a tôdas as épocas, regiões e setores de atividade, transformando-os, por meio da biblioteca e do arquivo, em patrimônio da comunidade universal (1); mas, por isso mesmo, limitaram suas preocupações ao material bibliográfico. A verdade é que, seja no passado, seja no presente ou no futuro, ela visa, sobretudo, a facilitar a aquisição de cultura, colocando os indispensáveis instrumentos ao alcance dos interessados e “promovendo, dessa maneira, o progresso e, com êle, a concórdia entre os homens e entre as nações”, conforme diz Donken-Duyvis, o que nos leva a afirmar que nem só de livros deve ocupar-se mas, sim, de tôda espécie de documentos.

Êsse é, de fato, o objeto básico na esfera de ação em que nos empenhamos. Verificando-se o aperfeiçoamento dos meios destinados a ampliar as possibilidades de consecução do fim enunciado, a atividade documentadora transpôs realmente as fronteiras da biblioteca e do arquivo para penetrar num território mais farto de recursos e de oportunidades. Com o equipamento de que se dispõe hoje e a multiplicidade de processos mecânicos, manuais e intelectuais de registro e divulgação (objeto básico), é claro que não poderíamos reduzir a capacidade dêsse setor, como agora o concebemos, à simples tarefa estática de guardar e catalogar obras escritas, da mesma forma que não seria lógico restringir sua técnica ao tratamento

de impressos e manuscritos exclusivamente para fins de conservação.

“O progresso depende do livre acesso às fontes de informação”, segundo Bradford (2), sendo a documentação a arte de criar êsse livre acesso, isto é, de coligir, classificar e pôr à disposição de todos, com todos os meios de que possa lançar mão, as peças informativas referentes a tôdas as espécies de atividades, quer artísticas, técnicas ou científicas. Mas não é sòmente êsse livre acesso às fontes de instrução e esclarecimentos que consiste a referida arte. Cumpre ao documentador promover a divulgação, dando ao material que colige e classifica um cunho mais útil, imprimindo-lhe movimentação de modo que êle possa ir ao encontro dos indivíduos e não êstes ao seu encontro, como o deseja Otlet (3).

Por conseguinte, ela, a documentação, representa o processo pelo qual se pode fornecer ao homem que estuda, pesquisa, cria, inventa e produz, a literatura, os planos, os moldes, os exemplos, as fórmulas e as experiências passadas no respectivo setor de trabalho, avisando-o das realizações similares anteriores a fim de evitar que reproduza os erros já cometidos ou duplique — o que é nocivo, pelo menos em certas esferas — os esforços e as despesas que êsses esforços acarretam (4). Representa, além disso, o mecanismo de que se utiliza o homem para transmitir informações aos que, não as procurando embora, devem conhecê-las em benefício próprio ou da organização que os informa.

Tratemos, porém, das diferenças de pontos de vista quanto ao objeto e, conseqüentemente, aos instrumentos de documentação.

Para os primitivos técnicos documentadores de Bruxelas, ela resultou da simples necessidade de pôr em ordem o método de aquisição, preservação, eliminação e distribuição de documentos que seriam, no caso, os livros, os relatórios, etc. Êles — os técnicos — revelaram a preocupação fundamental de catalogar o material impresso e manuscrito relativo a uma série de assuntos, orientando suas pesquisas no sentido de encontrar a

(1) F. DONKEN-DUYVIS — Prefácio ao livro *Documentation*, de S.C. Bradford (Crosby & Lockwood, Londres, 1948).

(2) S. C. BRADFORD — *Documentation*, (op. cit.).

(3) *Documentos e Documentações* — PAUL OTLET — “Revista do Serviço Público” — março e abril de 1946.

(4) PAUL OTLET, op. cit.

melhor maneira de classificá-los, sem levar em conta os documentos de outras formas, a possibilidade de aperfeiçoamento dos recursos úteis à tarefa do documentador e a necessidade, do ponto de vista estrutural, de estender o raio de alcance da documentação a fim de sistematizar suas funções, acrescentando aos seus órgãos de ação passiva os de ação positiva, isto é, aos que se dedicam à guarda de documentos, os que se incumbem de descobri-los, reproduzi-los, elaborá-los e difundi-los.

Hoje, a documentação utiliza, além do livro e similares, o cinema e, como acessório inestimável ao cumprimento de seus deveres atuais, o rádio que é veículo mais eficiente de notícias e de doutrinação. Abrange, ainda, o museu, a escola de jornalismo, a estatística, a propaganda, etc.

Perdeu, pelo visto, o antigo caráter inerte de classificação decimal para empenhar-se na atividade enérgica de conquista da opinião, de sugestionamento, de pregação insistente e categórica. Saiu do fichário para a conferência, para a exposição e para a polêmica. Criou a montra de arte, a biblioteca ambulante, as palestras e debates pelo rádio, o noticiário luminoso, o cartaz, o elemento fotográfico e cinematográfico. Deixou o recinto fechado em que se guardam livros para realizar a intensa e extensa circulação dos mesmos através dos empréstimos gratuitos e de aluguel. Explora hoje a editôra: imprime livros, manuais, material de publicidades, revistas, panfletos, jornais, etc.

CONCEITO

Se a documentação, como disse La Fontaine, nasceu da necessidade de pôr em ordem o processo de aquisição, preservação, eliminação, e distribuição de escritos, desenvolveu-se posteriormente, como agora sustentamos, a ponto de interessar-se não só pelo processo acima referido mas, também, pela produção, coleta e divulgação de todos os elementos informativos e instrutivos, escritos ou não, de natureza, forma e substâncias diversas, considerando-se mesmo os que podem impressionar o cérebro através da visão assim como os que o podem impressionar pelo ouvido e pelo tato; os que transmitem o sentido do pensamento por meio de palavras escritas ou faladas e também os que comunicam a idéia pela forma e pela cor; os que podem ser copiados, reduzidos, ampliados e que representam descrição ou especificação escrita, pictórica, icônica e gráfica de objetos, fatos, ciências e técnicas e os que não podem sofrer tais tratamentos, como certas peças de museu. Desenvolveu-se também em virtude da carência de divulgação metódica dos documentários.

Para Bradford, Otlet, Donken-Duyvis, La Fontaine e outros, principalmente os documentadores italianos, belgas e ingleses, a documentação teria resultado, além disso, da urgência de sanar a lacuna existente entre o registro dos fatos nas várias esferas de atividade e a colocação desse registro nas mãos ou ao alcance dos indivíduos que

podem usá-lo ou dêle necessitam como base para novas realizações.

De acordo com esse ponto de vista, a atividade que é objeto deste ensaio, nada mais seria do que um aspecto da biblioteconomia. Para nós, além de sua origem muito mais remota, tendo surgido, na realidade, com o ato de gravar o homem primitivo a sua idéia no plano material, ou, quando muito, segundo M. Pio Corrêa Júnior, desde que os "meios de documentação científica se multiplicam no Oriente Helenístico" (5) o seu progresso, especialmente no domínio da técnica e do objetivo, redundou na ampliação geral de sua área. Daí identificar-se-á como modalidade de trabalho que implica o esforço de colecionar, classificando e divulgando, tudo o que constitui uma forma ou expressão de inteligência e de cultura. Só na parte referente à classificação pura e simples e à catalogação do documento escrito, podemos hoje aceitar a teoria Otlet. Nesse particular, concordamos com Bradford quando diz, elogiando os chamados *pais* da documentação, que "os cientistas, há cem anos, poderiam ler tôdas as obras existentes sobre a matéria de seu interesse. Nos tempos que correm, porém, só com o auxílio dos *digest*, das referências, das notas bibliográficas categorizadas que selecionam, relacionam e sintetizam os informes sobre todos os assuntos, podem eles, com dificuldade ainda, ter ciência do que se passa no mundo contemporâneo ou em épocas anteriores no campo em que se especializaram. Essas seleções representam uma das muitas tentativas de registro e de informações. Foram, neste caso, a pedra fundamental do processo de metamorfose da documentação em atividade técnica especializada, visando sistematizar os dados relativos aos conhecimentos humanos, facilitando sua obtenção e promovendo sua divulgação.

Aderindo a essa corrente de idéias, os documentadores da escola otletiana, por exemplo, dizem que a fonte de origem da documentação coincide com o aparecimento do livro impresso e não com a arte de sua classificação. Acontece que isso seria limitar demasiadamente o campo dessa atividade, negando-lhe os radicais históricos. A documentação que ao ver do próprio Bradford é, no sentido amplo, o registro de todos os elementos informativos sobre as atividades humanas em tôdas as épocas, originou-se das artes e das técnicas praticadas, desde a mais remota antiguidade, pelos grupos ou pelos homens isoladamente e é representada, pois, por toda a sorte de esforços ou de produtos dos esforços feitos com o intuito de situar fatos e coisas quer no tempo, quer no espaço, assim como a vida e a inteligência humanas, em tôdas as suas manifestações sociais, políticas, artísticas, científicas ou industriais. Através da contribuição das artes e dos meios de produção do homem, obtêm as gerações que se sucedem os necessários dados para a interpretação e re-

(5) *Origens da Documentação Administrativa* — M. PIO CORRÊA JÚNIOR. "Revista do Serviço Público", novembro de 1951.

constituição dos costumes e do meio dos povos, sua evolução e seu desaparecimento.

A classificação como base do processo técnico de documentação, sim, é que surgiu recentemente com o trabalho de La Fontaine e Otlet, em 1892, quando se empenhavam em coligir material sobre as Ciências Sociais, fundando em Bruxelas, na casa do segundo, o Escritório Internacional de Bibliografia, trabalhando ambos, dessa data em diante, para criarem um sistema universal de catalogação apresentado, afinal, em 1895, na Conferência Internacional de Bibliografia, realizada na capital belga, com base, aliás, na classificação decimal de Dewey.

Só do ponto de vista estrito, porém, a documentação se restringe à classificação de documentos escritos. De acordo com esse conceito, ela teria surgido com o primeiro catálogo conhecido, isto é, o *Libri Graeci Imperi*, de 1498, com o catálogo de Robert Etienne, de 1546, e de Conrad Gesner, em 1548.

Mas o seu propósito, a nosso ver, pelo menos, foge a semelhantes limitações para cobrir todo o setor da descoberta, aquisição, classificação, registro, produção, guarda e divulgação de conhecimentos, fatos e coisas relacionadas com o homem e sua história.

No plano de registro ela afetaria a coleta, a classificação, a guarda, a conservação e na divulgação ela importa em atividades de reprodução, circulação e publicidade, utilizando para isso todos os recursos e instrumentos que essa atividade pode requerer em benefício da própria eficiência.

Poderíamos, pois, dividir a documentação pelos seus campos principais, a saber: biblioteca, arquivos, museus, estatística, publicidade e os respectivos acessórios, instrumentos e subdivisões especializadas, classificando os documentos em impressos, fotográficos, manuscritos, monumentais, pictóricos, instrumentais, podendo agrupar-se entre esses últimos, as moedas, os selos, os objetos de trabalho, as armas, as peças de vestuário, a cerâmica, etc.

MEIOS

As atividades de documentação, pelo menos no campo administrativo, apesar dos esforços feitos com o intuito de ativá-las, jamais foram exercidas com o completo aproveitamento de sua capacidade potencial em termos de criação de novas e importantes facilidades para o governo, de um modo amplo, e para os administradores, de modo particular.

Realmente, os recursos das variadas técnicas desse setor de trabalho, se utilizados com melhor compreensão de seu valor e de seus objetivos, serviriam, inclusive, para munir os chefes dos altos níveis hierárquicos, isto é, os que têm a seu cargo a tarefa de decidir e orientar, dos conhecimentos indispensáveis ao estudo dos casos submetidos à sua apreciação, conhecimentos esses que podem ter a forma de dados relativos à técnica e à dou-

trina envolvida na questão; de leis e regulamentos que afetam direta ou indiretamente o problema e que podem, de um modo qualquer, sugerir uma solução ou justificativa para a solução a propor; e ainda de argumentos, precedentes, métodos, processos ou experiência, inclusive de administrações estrangeiras, que interessem ao caso.

Além dessas vantagens, há um outro aspecto da documentação que seria de extrema importância para as autoridades públicas: o da divulgação, com caráter ou objetivo publicitários, de um lado, e visando, de outro, à conquista ou esclarecimento da opinião pública relativamente a esses atos.

Essa divulgação poderia ser feita antes da prática do ato e seria, nesse caso, uma espécie de sondagem do público e, ao mesmo tempo, um processo de preparação psicológica dos indivíduos a que esses atos podem afetar de imediato ou indiretamente.

É este o aspecto da documentação que reúne maiores possibilidades mas que é, exatamente, o menos utilizado, se não de modo formal e, às vezes, até negativista. A força da divulgação bem realizada precisa ser demonstrada? Não. Todos sabem como a utilizaram os alemães de antes da última guerra, visando a conquista, simpatias e mercados. A propaganda germânica tinha por base farta e rica documentação de suas realizações técnicas, sociais, artísticas e militares, utilizando para isso instrumentos de difusão mais usuais como o impresso, o cinema e também as exposições. É claro que, no caso citado, o campo dominante não era o de documentação mas, sim, o de propaganda que, constituindo embora um setor da documentação, pode suplantá-la todos os demais setores desta, transformando-os em acessórios seus quando, na verdade, ela é acessório da documentação.

Outro grande valor da documentação é o de poder ser tomada como elemento de promoção de facilidades no campo das relações humanas, atual objeto de preocupações de cientistas, mormente dos psicólogos sociais em todo o mundo, entre os quais vale citar Alfredo de Grazia, Elton Mayo, Samuel Stouffer e Alexandre Leighton (6).

Como deve ser, porém, encarada, no âmbito administrativo, a documentação? Ela deve realizar principalmente:

a) coleta, classificação e arquivamento de todos os documentos oficiais que representem provas de atos administrativos ou governamentais (políticos) que tenham força de lei ou que sejam subsídios à interpretação de leis, regulamentos, instruções, etc.;

b) impressão e divulgação de todos os documentos nacionais ou estrangeiros de caráter instrutivo, doutrinário ou informativo de interesse para a administração e o governo;

(6) Vide, para melhor compreensão do assunto, o artigo do Professor ROSCOE MARTIN, publicado neste número da Revista: *Comunicações Administrativas*.

c) promoção de melhores relações internas e externas no campo do serviço público por meio da publicidade capaz de conquistar ou formar opinião pública favorável.

d) reunir o maior número possível de documentários úteis ao estudo e à pesquisa, documentários êsses que fogem, porém, ao campo dos impressos, tais como o registro fotográfico, cinematográfico ou sonográfico;

e) promover o levantamento estatístico da administração a fim de armar a autoridade superior dos elementos necessários à tomada de decisões com base no conhecimento dos dados numéricos ou qualitativos que possam interessar ao caso e

f) produzir, compor e imprimir, vender ou distribuir gratuitamente o material de índole instrutiva, de propaganda ou de simples divulgação relativo aos problemas econômicos, sociais, técnicos, científicos e artísticos de interesse público, principalmente do ponto de vista da administração.

DOCUMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA

No setor da administração civil essa documentação deve, acima de tudo, identificar-se com a instituição de um organismo especial de publicidade e registro doutrinário, técnico e histórico. Na palavra do Dr. Luiz Simões Lopes "o conceito brasileiro de documentação administrativa, tal como lhe deu sentido o D. A. S. P. quatro anos depois de seu advento ao propor a criação do seu atual Serviço de Documentação, já havia encontrado sua definição lógica com a criação da Revista do Serviço Público, em 1939".

Devemos acrescentar, porém, que o órgão de documentação administrativa, para cumprir sua finalidade com o aproveitamento de todos os seus recursos potenciais, deve executar trabalhos de qualidade variada e quantidade considerável, trabalhos que se enquadram, quanto à natureza, na seguinte chave:

- a) ordinários e de rotina;
- b) extraordinários e de criação.

No primeiro grupo estão o registro, catalogação e arquivamento de documentos: pareceres, exposições de motivos, portarias, circulares, ordens de serviço, comunicados, instruções, constituindo estas as chamadas decisões administrativas ou entendimentos firmados, como complementação dos termos da lei, pelas autoridades executivas, principalmente pelos consultores jurídicos. Compreende também essa fase as atividades de organização e manutenção de fichários atualizados sobre todos os documentos da natureza dos acima enumerados e também sobre leis, decretos e jurisprudência administrativa firmada pelos tribunais, registrados em fichas classificadas por assunto e também pela ordem cronológica, com a ementa a cada uma delas correspondente. Ainda no grupo das atividades ordinárias, pode-se incluir

certas funções próprias das bibliotecas como as de aquisição e empréstimo. Ainda a esta parte cabe as tarefas de preparação mecânica e rotineira (datilografia comum, operações com *Vary Type*, gravação em *stencil* ou em *duplimat*, etc.) de material para impressão e também colaboração de noticiário e sumários de legislação, organização de catálogos e indicadores não só de atos administrativos como de órgãos e autoridades públicas, questionários, formulários e periódicos da classe dos boletins, almanaques e folhetos de interesse geral, etc.

Entre os trabalhos de rotina consideramos também os levantamentos estatísticos (coleta de dados) de revisão de provas, de manutenção e atualização de cadastros, de arquivos de fotografias, de serviços de expedição e distribuição de impressos e, por fim, o atendimento do público no setor da orientação e da reclamação.

Na classe dos trabalhos extraordinários, mormente os de livre iniciativa e de criação intelectual, estão as tarefas mais importantes da documentação. Nesse setor, é que se desempenham as mais variadas funções numa seqüência de trabalhos coordenados cujos esforços vão desde o de natureza mecânica, como o do compositor ou datilógrafo, do revisor e do paginador, até o de inteligência, imaginação e cultura como o do escritor, do crítico, do técnico em publicidade, do estatístico, do pesquisador, etc. E' nesta parte que estão situados os trabalhos de propaganda e doutrinação, quer se vise a influenciar politicamente a opinião pública com um certo e determinado objeto (*venda de idéias* ou defesa contra crítico injustas), quer se pretenda facilitar a aquisição de conhecimentos a todos os interessados pelo estudo dos assuntos cujo tratamento está a cargo do órgão cuja estrutura a unidade de documentação integra.

Dentre os trabalhos dêsse caráter estão os de elaboração e divulgação de material publicitário, doutrinário, instrutivo e educacional, isto é, monografia, *simposium*, teses, livros, artigos, etc., além de manuais de serviço técnico, revistas, jornais e outros seriados, tendo o S. D. do D. A. S. P., por exemplo, publicado já, além de obras clássicas de interesse para a administração como *Chefia, Sua Técnica e Seus Problemas*, de Wagner Estelita Campos; *Administração e Cultura*, de J. Guilherme de Aragão; *Técnica de Contrôlo Executivo*, de Erwin Haskell Schell e *Princípios de Administração Científica*, de F. W. Taylor (traduzidos os dois últimos sob a supervisão geral do próprio órgão) muitas outras edições de valor, embora não tenha sido realizado o programa feito nesse setor, desde 1943, por razões que fogem ao alcance e ao interesse dêste ensaio.

Qual seria, então, o equipamento humano que iria constituir a lotação de uma unidade de documentação ou, melhor, quais as qualificações profissionais que deveriam ser levadas em conta na escolha do pessoal dessa unidade?

Em primeiro lugar, o planejador do órgão deveria considerar o propósito principal da documen-

tação a fazer e, depois, a qualidade e a quantidade dos indivíduos necessários ao cumprimento da tarefa. Os órgãos dessa natureza podem, quanto ao propósito específico de documentação (não o propósito geral) variar de modo notável em estrutura e técnica de trabalho. De fato, há serviços de documentação, como o de Informação Agrícola, por exemplo, cujo interesse principal é instruir os agricultores, entre outras coisas, sobre o melhor processo de plantio ou de tratamento da terra e de suas safras. Outros existem, como a Agência Nacional, cujo propósito básico é de distribuir noticiário e, de certo modo, fazer propaganda governamental. Além disso, os órgãos documentadores, conforme a amplitude de sua estrutura, recursos e processos se empenham em atividades de registro e divulgação de fatos e atos que só interessam à organização que integram e neste particular tanto podem cumprir uma obrigação documentadora integral, cobrindo o campo da estatística, da biblioteca, da editôra, da propaganda, do documentário, fotográfico, cinematográfico, radiofônico e artístico de toda a ordem de interesse particular para a tal organização de que faz parte, como pode limitar-se a um único desses setores da documentação. Pode resumir sua atividade à simples catalogação de uma esfera especial de legislação ou ao levantamento de estatística econômica referente a um campo particular de trabalho ou profissão, desprezando as outras formas de documentação.

Se, porém, a entidade tiver por incumbência realizar todas as variadas formas de documentação, isto é, se lhe couber proceder ao registro, classificação, guarda, coleta, distribuição, criação e divulgação sistemática de todos os dados relativos aos

trabalhos do órgão de que é subdivisão ou unidade auxiliar, dados esses que podem ser os de estatística, jurisprudência, doutrina, processos técnicos, história, etc., então deverá ela apresentar em sua estrutura, dividir anos distintos de atividades ou, melhor, se suborganismos especializados, dada uma delas encarregada de cumprir uma parte do plano geral, isto é, de processar levantamentos, pesquisas e interpretações estatísticas; de registrar, classificar, catalogar e arquivar documentos oficiais; de adquirir, catalogar, conservar, emprestar livros; de redigir, compor e editar livros, monografias, folhetos, etc.; fazer publicidade e propaganda.

Para tanto, o órgão necessitaria de pessoal de três categorias: a) auxiliares para trabalhos mecânicos ou rotineiros mas que exijam instrução geral de certo nível como taquígrafos, datilógrafos, revisores, coletores de dados estatísticos, classificador, arquivistas;

b) artífices especializados como impressores, compositores, mecânicos, transportadores, fotógrafos, copiadores, operadores de máquinas de microfilmagem, etc.;

c) escritores, tradutores, desenhistas, pesquisadores, técnicos em publicidade, técnicos de relações com o público, estatísticos, biblioteconomistas, arquivologistas, técnicos em microfilmagem, etc.

E' claro que esboçamos apenas o quadro das necessidades. De outra feita, descreveremos os trabalhos com uma análise mais profunda de cada setor dos serviços de documentação administrativa, procurando então determinar os índices básicos de qualidade e quantidade de unidades executoras do trabalho documentador em termos de equipamento humano e material.

O Novo Regulamento Sanitário Internacional

Trad. de OTÁVIO OLIVEIRA PAES

(Original da Organization Mondiale de La Santé — Genebra — Suíça)

A ADOÇÃO do novo Regulamento Sanitário Internacional (Regulamento n.º 2 da OMS), destinado a substituir tôdas as convenções sanitárias existentes, pode ser considerada a obra capital que a Organização Mundial de Saúde realizou desde a sua instituição. Com efeito, apesar da divergência dos interesses em jôgo, não obstante as dificuldades devidas à diversidade das condições sanitárias no mundo, apesar das situações sempre novas criadas pela rapidez crescente das comunicações internacionais, apesar dos progressos contínuos em nossos conhecimentos sôbre a profilaxia das moléstias infecciosas — elementos que dificultam a cristalização “atual” de uma regulamentação sanitária internacional — o Regulamento foi adotado por unanimidade pela Quarta Assembléia Mundial da Saúde. Êste resultado deve-se, em grande parte, à coordenação adequada que a Organização Mundial de Saúde realizou entre os trabalhos de diversos *comités* de técnicos de renome mundial e de vários juristas eminentes. A elaboração do novo Regulamento sanitário foi igualmente facilitada pela experiência adquirida na aplicação de convenções sanitárias anteriores e pelas opiniões dos governos aos quais o projeto havia sido enviado para estudo.

O evidente desejo de impedir, pela aplicação de convenções sanitárias, a introdução e a propagação de doenças pestilenciais — desejo êsse que, há longo tempo e mais especialmente desde um século, animava as administrações sanitárias de todos os países do mundo — estava inicialmente condenado ao fracasso, pela ausência de bases científicas. Exemplificando, a questão de saber se a propagação da cólera se efetuava realmente pela água e pelos alimentos era outrora resolvida por um simples voto. Mais tarde, ainda que o avanço dos conhecimentos bacteriológicos permitisse dar às convenções sanitárias bases mais sólidas, a lentidão com que se processava a ratificação destas diminuía muito o seu valor. Dessa forma, passaram-se anos antes que as Convenções de 1912 e de 1926 fôsem ratificadas por certos países. Enquanto numerosos países adotavam novas convenções, outros estavam ainda a aplicar as mais antigas. A criação da OMS permitiu extinguir definitivamente êste caos. Para isso, o ar-

tigo 22 da sua Constituição prevê que um regulamento adotado pela Assembléia Mundial da Saúde entra em vigor após simples notificação por todos os Estados Membros, à exceção daqueles que, em um prazo determinado, expuserem suas reservas ou recusas.

Pelo novo Regulamento sanitário atual, foi prevista uma maneira que permite fazer nêle próprio, por meios análogos, as modificações necessárias para que não contenha cláusulas obsoletas. Igualmente, se sua aplicação apresenta dificuldades, novas disposições poderão ser aí introduzidas.

HISTÓRICO DO NOVO REGULAMENTO SANITÁRIO INTERNACIONAL

Um dos primeiros cuidados da Comissão Interina da OMS foi a criação, em 1947, de *comités* de técnicos encarregados de estudar as questões de epidemiologia e de quarentena, e em particular a revisão das convenções sanitárias.

A reunião, em Alexandria, de um grupo de técnicos encarregado de examinar a questão do contrôle sanitário da peregrinação a Meca (1) e a convocação de uma comissão de técnicos da quarentena em outubro de 1947, (2) por ocasião da epidemia de cólera no Egito, estiveram entre as primeiras realizações nesse domínio. Por outro lado, a Comissão Interina constituiu uma junta de técnicos para a luta internacional contra as epidemias, à qual devia incumbir o trabalho de preparar a reelaboração da legislação sanitária internacional. (3) Preocupou-se ela igualmente, desde o início, dos meios de assegurar a rápida difusão regular das informações epidemiológicas com relação às doenças pestilenciais. (4)

Em 1948, a Primeira Assembléia Mundial da Saúde decidiu que os diversos *comités* seriam fundidos em um organismo único, denominado “Comité de técnicos da Epidemiologia Interna-

(1) Chron. Org. mond. Santé, 1947, 1, 96.

(2) Chron. Org. mond. Santé, 1947, 1, 156.

(3) Chron. Org. mond. Santé, 1947, 1, 130.

(4) Chron. Org. mond. Santé, 1948, 2, 41.

cional e da Quarentena”, (5) que foi chamado a examinar as disposições das convenções sanitárias existentes e delas fazer um regulamento único que atendesse às exigências modernas. Este *comité* de técnicos reuniu-se várias vezes a partir de então, (6) e manteve contato permanente com os outros *comités* de técnicos encarregados do estudo dos progressos realizados nos conhecimentos relativos a cada uma das chamadas “doenças de quarentena”: (7) peste, cólera, febre amarela, varíola, tifo exantemático e febre recorrente, sendo esta última objeto pela primeira vez de medidas quarentenárias. Com base sobre esses diferentes trabalhos, um projeto de Regulamento sanitário foi elaborado; após ter sido submetido, para observações, aos Estados Membros da OMS, foi ele examinado detalhadamente por uma comissão especial cuja criação havia sido decidida pela Terceira Assembléia Mundial da Saúde. (8)

A comissão especial encarregada de examinar o projeto de Regulamento sanitário internacional reuniu-se em Genebra, a 9 de abril de 1951, e suas sessões, em número de 40, continuaram até o dia 21 de maio. Esta comissão reunia, sob a presidência do Dr. M.T. Morgan, antigo presidente do Gabinete Internacional de Higiene Pública, delegados da maioria dos Estados membros da OMS, assim como representantes da Organização de Aviação Civil Internacional, da Associação Internacional de Transportes aéreos e da Associação Médica Mundial.

Duas tendências manifestaram-se durante as sessões da Comissão especial. Entendendo que o Regulamento devia trazer ao tráfico internacional o mínimo de entraves, certo número de delegados era de opinião que as medidas de quarentena deviam ser limitadas o mais possível. Além disso, essa concepção apoiava-se no princípio de que as barreiras quarentenárias excessivas não são eficazes contra a introdução de doenças, e que os Estados devem basear a profilaxia e a erradicação das doenças de quarentena sobre uma estrutura adequada de seus serviços de saúde pública. A esta tendência opunham-se os delegados dos países cujas populações são particularmente receptivas da febre amarela e da cólera; esses desejavam, ao contrário, o reforço das disposições contra essas doenças. Os diversos pontos de vista puderam, entretanto, ser conciliados amplamente e, como disse o Dr. Morgan, modificações serão gradualmente introduzidas no Regulamento acompanhando os progressos da ciência e as aquisições trazidas pela experiência. (9)

(5) Chron. Org. mond. Santé, 1948, 2, 199.

(6) Chron. Org. mond. Santé, 1949, 3,1; 1950, 4, 51; 1951, 5, 60.

(7) Depois da reunião da Com. Esp., assim se denominam as doenças “Pestilenciais”.

(8) Chron. Org. mond. Santé, 1950, 4, 249.

(9) Chron. Org. mond. Santé, 1951, 5, 197.

Durante as sessões da Comissão especial, foram cuidadosamente examinados os relatórios dos *subcomités* e dos grupos de trabalho, as notas apresentadas pelas delegações a respeito das diferentes questões relativas ao Regulamento, assim como cada artigo do próprio Regulamento. Um resumo das discussões será dado adiante. Além do projeto final do Regulamento, dez outros projetos de resoluções foram apresentados, a esse respeito, à Quarta Assembléia Mundial de Saúde pela Comissão Especial.

ANÁLISE DO REGULAMENTO SANITÁRIO INTERNACIONAL

O Regulamento, como foi adotado, comporta dez títulos. Os três primeiros compreendem as definições, as notificações e as informações epidemiológicas, e à organização sanitária. Os dois títulos seguintes tratam das medidas sanitárias gerais visando a tôdas as doenças de quarentena e às disposições aplicáveis a cada uma delas em particular. Os outros títulos compreendem os documentos sanitários, os direitos sanitários, e, finalmente, as disposições diversas, finais e transitórias relativas à aplicação do Regulamento. Uma série de anexos fornecem modelos de diversos documentos: certificados internacionais de vacinação e revacinação, certificados de desratização e de isenção de desratização, declaração marítima de saúde. Dois anexos especiais referem-se ao controle sanitário da peregrinação a Meca e às normas de higiene e conforto a que devem obedecer os navios e aeronaves transportadoras de peregrinos.

AMPLITUDE E LIMITES DO REGULAMENTO

O Regulamento estipula que as medidas autorizadas constituem o máximo que um Estado pode exigir com relação ao tráfico internacional para a proteção do seu território contra as doenças epidêmicas. Esta disposição não permite subsistir nenhuma dúvida sobre o fato que toda medida que ultrapasse os limites prescritos constituiria, de fato, uma violação do Regulamento. Todavia, cláusulas foram previstas para que medidas especiais possam ser aplicadas em caso de urgência. Estas exceções, entretanto, aplicam-se somente às doenças epidêmicas “não quarentenárias”.

DEBATES RELATIVOS ÀS DOENÇAS QUARENTENÁRIAS

Dentre as doenças quarentenárias, sobretudo a febre amarela e a cólera foram objeto de longas discussões. Em vista dos progressos realizados na profilaxia do tifo e da febre recorrente, certas delegações julgavam que essas doenças eram de importância apenas relativa, e foram mesmo até propor a sua retirada da lista de doenças quarentenárias. Entretanto, esta proposição foi repelida, porque a ausência no Regulamento de disposições aplicáveis a essas duas moléstias

poderia acarretar a adoção de medidas excessivas a seu respeito em certas legislações nacionais.

Variola

Uma decisão muito importante foi tomada em relação à variola: um certificado de vacinação poderá ser exigido de toda pessoa efetuando uma viagem internacional, mesmo se ela não é proveniente de uma circunscrição infetada por variola. Funda-se esta decisão no princípio que cada um deve prestar seu concurso para a profilaxia desta moléstia, e que não é suficiente tomar medidas unicamente com relação às pessoas provenientes de regiões infetadas e, por consequência, com relação a essas únicas regiões; com efeito, pessoas não vacinadas indo a regiões onde existe ainda a variola podem assim, por descuido, favorecer aí a aparição de epidemias.

Febre Amarela

O artigo 74 do Regulamento prevê que, em uma zona de receptividade amarela, a autoridade sanitária pode exigir o isolamento de toda pessoa, efetuando uma viagem internacional e proveniente de uma região infetada, que não seja portadora de um certificado válido de vacinação contra a febre amarela. Igualmente o isolamento será feito durante a espera para a validade do certificado, ou durante seis dias a partir da data em que esta pessoa esteve pela última vez exposta à infecção. Antes de ser adotada, esta disposição motivou prolongados debates. Para os delegados de países tais como a Índia, o período mencionado de seis dias parecia nitidamente insuficiente. A Índia aparecia como particularmente receptiva à febre amarela. Seu representante encarou a possibilidade de a infecção amarela desenvolver-se após a vacinação sem provocar os sintomas habituais, e do vírus circular durante dois ou três dias no sangue da pessoa infetada. A infecção estaria então arriscada a propagar-se e acarretar uma verdadeira catástrofe na Índia ou em outros territórios da Ásia. O delegado da Índia desejava pois uma margem de segurança maior, por exemplo, um período de nove dias durante o qual se poderia isolar o viajante ao abrigo dos mosquitos. Entretanto, na opinião do Dr. Soper, Diretor do *Bureau Sanitário Pan-Americano* — que se consagrou durante uns vinte anos à luta contra a febre amarela — e de outros delegados, a febre amarela jamais se declara depois de seis dias na pessoa infetada, e a limitação das medidas a esse período jamais causou qualquer epidemia. Pode-se por conseguinte fixar o período de isolamento a seis dias.

A definição de zonas de endemia amarela deu lugar a discussões aprofundadas. No conjunto das doenças quarentenárias, a febre amarela ocupa um lugar de particular destaque. É ela a única que se faz objeto de uma delimitação nítida sob o aspecto da sua endemicidade. De mais a mais, as condições existentes nas zonas de endemicidade amarela enquadram-se na defini-

ção de uma circunscrição infetada; estas zonas estão pois sujeitas às medidas de quarentena. Pelo Regulamento, para definir essas zonas, pode-se basear na presença do *Aedes aegypti* ou de um outro vetor doméstico assim como sobre a persistência do vírus nos animais da floresta. Pela campanha de vacinação, como por outras razões, a imunidade à febre amarela no homem, posta em evidência pelo teste de proteção do coelho, encontra-se fora dos limites das zonas de endemicidade amarela; este critério não pode pois servir para a definição das zonas de endemicidade amarela. Um projeto de resolução foi apresentado à Quarta Assembléia Mundial de Saúde e aprovado por esta; tratar-se-á de estudar e definir os critérios técnicos que permitirão delimitar melhor as zonas de endemicidade amarela.

Cólera

Segundo o projeto de Regulamento, as pessoas vindas de uma circunscrição infetada pela cólera, sem estar munidas de um certificado de vacinação válido, eram obrigadas a vacinar-se ou permanecer sob vigilância (10) durante um período de cinco dias a partir da data de partida da circunscrição infetada. A delegação egípcia julgou a vacinação, isoladamente, uma medida insuficiente, e que era necessária a exigência da vigilância da pessoa vacinada. Em sua opinião, o desenvolvimento da imunidade requeria, pelo menos, sete dias, e a segurança fornecida pela vacinação não podia ser considerada absoluta. Decidiu-se então prever no Regulamento a possibilidade de colocar sob vigilância durante cinco dias as pessoas vindas de uma circunscrição infetada, mesmo se possuidoras de um certificado de vacinação, e de isolar as que não o possuíssem.

A questão do exame das fezes ou da biopsia retal, medidas que não podiam ser tomadas com relação às pessoas vindas de circunscrição infetada, se estas não apresentassem sintomas de cólera, foram igualmente estudadas. Segundo certos delegados, o valor dessas medidas é fraco, visto que uma pessoa convalescente de cólera não elimina vibriões virulentos senão dentro de um curto período que raramente ultrapassa cinco dias. O exame das fezes, sobretudo por ocasião de viagens marítimas durando no mínimo cinco dias, teria por conseguinte pouca significação. Na opinião de outros delegados, porém, o período de excreção de vibriões pode ser mais longo, não se podendo subestimar a importância dos portadores de germes. Pessoas apresentando fenômenos abortivos ou pré-clínicos de cólera seriam particularmente perigosas.

O exame bacteriológico é o único que permite a descoberta desses casos. Decidiu-se, todavia, que ninguém poderia ser submetido a uma biopsia retal e que somente em viajantes prove-

(10) Por "vigilância" entende-se a obrigação de permanecer uma pessoa em contato com a autoridade sanitária e de seguir as prescrições desta a seu respeito.

nientes de uma região infetada poderiam ser feitos exames de fezes durante o período de incubação da cólera, e assim mesmo apenas no caso de apresentarem sintomas que tragam suspeita dessa moléstia.

DEBATES RELATIVOS ÀS DISPOSIÇÕES GERAIS

Higiene e salubridade dos portos e aeroportos

O projeto de Regulamento enunciava as condições ideais às quais deviam responder os portos e aeroportos sanitários, quanto às possibilidades de desratização e desinsetização, ao isolamento dos casos infetados, ao serviço médico, etc. Por proposição da delegação britânica, as disposições sob esse título foram consideravelmente modificadas suavizando as cláusulas relativas à salubridade dos portos de modo que pudesse adaptar o Regulamento à situação que de fato existe em um grande número de portos e que corre o risco de não poder ser modificada em futuro próximo.

O representante da Associação internacional dos Transportes aéreos salientou o interesse que existe na preservação da saúde das equipagens das aeronaves e, por esse meio, em assegurar a regularidade e a segurança do tráfico. Isso importa em que, nas principais linhas aéreas, pelo menos, as regras sanitárias e de higiene sejam estritamente observadas, a fim de evitar atrasos conseqüentes de doenças que poderiam ser evitados (disenteria, intoxicações alimentares e gastroenterite, paludismo, etc.).

A Assembléia decidiu constituir conjuntamente com a Organização da Aviação Civil Internacional, um comitê misto de higiene dos aeroportos, que estabelecerá normas de salubridade assim como um projeto de convenção internacional ou um regulamento suplementar de OMS sobre essa questão.

Aplicação do Regulamento

A comissão ocupou-se de uma proposição relativa à instituição de um conselho sanitário internacional, que seria encarregado de controlar a aplicação do Regulamento, com obrigação de estudar regularmente seu funcionamento e de endereçar à Assembléia Mundial da Saúde recomendando toda modificação útil. Uma outra proposição era tendente ao estabelecimento de um órgão jurisdicional que tomaria conhecimento das controvérsias provenientes de aplicação do Regulamento. Algumas delegações repeliram a idéia de uma comissão permanente, concordando em que a Assembléia poderia instituir uma comissão apropriada que, de tempos em tempos, se reuniria segundo as necessidades. A experiência demonstrou que quase todas as controvérsias internacionais resultantes da aplicação de convenções sanitárias puderam ser reduzidas pelo Diretor-Geral, e apenas uma proporção ínfima delas

foi submetida por decisão ao *Comité* de técnicos da Epidemiologia internacional e da Quarentena.

Foi por conseguinte decidido manter o mecanismo utilizado até aqui: incumbirá ao Diretor-Geral resolver as controvérsias que possam surgir e recorrer, em caso de fracasso, a uma comissão técnica qualificada. Esta poderia, outrossim, elaborar, em caso de necessidade, regulamentos suplementares relativos às doenças não consideradas no Regulamento número 2, e apresentar recomendações relativas às práticas e métodos técnicos capazes de facilitar às administrações sanitárias a aplicação do Regulamento. Essa comissão seria constituída de um núcleo de epidemiologistas e de especialistas da quarentena que seriam secundados, segundo as questões da ordem do dia, por técnicos em higiene dos portos e aeroportos, em direito internacional, em questões marítimas e aéreas. A comissão deveria poder assegurar para si a cooperação e as opiniões técnicas dos outros comitês de especialistas e de grupos de estudos competentes da OMS notadamente no setor concernente às doenças epidêmicas, aos inseticidas, à sanidade.

Doenças Epidêmicas não Quarentenárias

Se o Regulamento se aplica especificamente às moléstias quarentenárias, alguns dos seus artigos estipulam que outras doenças epidêmicas podem ser objeto de certas medidas. Assim é que a prática livre pode ser recusada por motivos graves, notadamente em razão da existência de outras doenças epidêmicas a bordo de uma aeronave ou de um navio. A comissão julgou que outras doenças epidêmicas apresentavam uma tal importância, que seria talvez preciso elaborar ulteriormente novos regulamentos internacionais visando a certas doenças epidêmicas. Vários delegados foram de opinião que a invasão de seus países por tais doenças (Paludismo, p. ex.) apresentava perigo idêntico ao das doenças quarentenárias.

Entre as questões cujo estudo caberá ao *Comité* de técnicos da Epidemiologia internacional e da Quarentena, figuram as medidas que devem ser tomadas com relação às coletividades isoladas para protegê-las contra as doenças — a rubéola, — por exemplo — que embora banais, podem provocar alta morbidez e mortalidade.

Peregrinação a Meca

Cinco sessões, sob a presidência do Dr. Morgan, foram dedicadas à discussão da questão das medidas sanitárias da peregrinação a Meca, que constituem o Anexo A do Regulamento. Ao lado dos problemas epidemiológicos que comporta, a peregrinação foi sempre submetida a disposições mais severas do que as que são aplicadas ao tráfico internacional ordinário. Este regulamento especial será provavelmente suprimido futuramente, e a peregrinação será a partir de então submetida às mesmas disposições que o tráfico

normal. Depois que um certo número de peregrinos passou a chegar ao Hedjaz por via aérea, disposições especiais fizeram-se necessárias com relação às aeronaves. As normas às quais devem corresponder as aeronaves e navios que transportam os peregrinos foram reunidas no Anexo B do Regulamento. Os peregrinos são obrigados à vacinação contra a cólera e a varíola, e um certificado válido de vacinação contra a febre amarela será igualmente exigido dos provenientes de uma circunscrição infetada de febre amarela ou de uma zona de endemicidade amarela.

A partir da temporada de peregrinação de 1952, a estação de quarentena de Camaram, que era encarregada da visita dos navios de peregrinos com destino ao Hedjaz, por um caminho diferente do canal de Suez, será definitivamente fechada; suas funções serão retomadas pela estação sanitária atualmente em construção em Djeddah. O Governo do Reino Unido assegurou o funcionamento da estação de Camaram durante a peregrinação de 1951.

Publicação do Regulamento e os Relatórios da Comissão Especial

O novo Regulamento sanitário internacional está publicado com um índice na *Organização Mundial de Saúde: Série de Relatórios Técnicos*, sob o número 41. Os relatórios das sessões da comissão especial, o Regulamento, assim como os documentos essenciais utilizados pela Comissão especial, os relatórios da Subcomissão da peregrinação a Meca e os do *subcomité* jurídico, serão publicados nos "Atos oficiais da Organização Mundial da Saúde", n.º 37.

O Alcoolismo, Problema de Saúde Pública

Cada vez mais se reconhece que o alcoolismo deve ser encarado como um problema de saúde pública, mais do que como um mal social que se pode remediar por medidas legislativas e outros meios de ordem não médica. Quando em 1928 o Comité de Higiene da Sociedade das Nações empreendeu o estudo do alcoolismo como parte integrante de um problema de saúde mundial, seus esforços foram prejudicados pela incapacidade do grande público de considerar a questão do ponto de vista médico e sanitário. Estes dez ou doze anos foram, porém, marcados por grandes progressos que permitiram fazer entrar o alcoolismo no campo das pesquisas científicas e tratá-lo como uma doença que afeta a saúde física e mental da população adulta de numerosos países. Graças a esses progressos, o *subcomité* do Alcoolismo do Comité de técnicos da Saúde mental, instituído pela OMS, pôde — quando se reuniu no mês de dezembro de 1950 — proceder a trocas de opinião fundando-se sobre dados objetivos e recomendar à Organização Mundial da Saúde e às administrações sanitárias nacionais medidas práticas destinadas a prevenir

e a tratar o alcoolismo. O relatório sobre os trabalhos e as recomendações deste subcomité foram recentemente publicados pela *OMS na Organização Mundial da Saúde: Série de Relatórios Técnicos*, sob o número 42.

Participaram desta sessão:

Membros:

Dr. S. Betheim, Clínica de Neuro-Psiquiatria da Universidade de Zagreb, Iugoslávia.

Professor L. E. Dérobert, Professor agregado à Faculdade de Medicina da Universidade de Paris, França (vice-presidente).

Dr. R. Fleming, Diretor da Clínica de Alcoolismo, Hospital Peter Bent Brigham, Boston, Mass., Estados Unidos. (Relator).

Dr. G. A. R. Lundquist, Professor adjunto de Psiquiatria, Médico-Chefe do Hospital Langbro, Estocolmo, Suécia. (Presidente).

Professor M. Mullerm, Professor de Psiquiatria, Médico-Diretor do Hospital de Nunsingen, Berna, Suíça.

Dr. M. Schmidt, Psiquiatra-Chefe, Instituto de Psiquiatria Legal, Departamento de Polícia, Copenhague, Dinamarca.

Secretariado:

Dr. G. Hargreaves, Chefe da Seção da Saúde mental, OMS (secretário).

Professor E. M. Jelinek, Conselheiro-Técnico em matéria de Alcoolismo, OMS, decano, Institute of Alcohol Studies, Universidade Texas Christian, Fort Worth, Texas, Estados Unidos da América (não pôde assistir a sessão por motivo de doença).

Dr. P. O. Wollff, Chefe da Seção de drogas produtoras de Toxicomania, OMS.

Terminologia

O subcomité definiu o termo "alcoolismo" como designando "toda forma de absorção de álcool que excede o consumo "alimentar" tradicional e comum, ou que ultrapassa o limite dos hábitos sociais próprios ao conjunto da coletividade considerada, quaisquer que sejam os fatores etiológicos responsáveis e a origem desses fatores; hereditariedade, constituição física ou influências fisiopatológicas e metabólicas adquiridas".

Do ponto de vista clínico, o desenvolvimento do alcoolismo comporta três estágios distintos, correspondendo a cada um prognóstico e tratamento diferentes. No primeiro estágio, designado pela expressão "Alcoolismo assintomático", o álcool desempenha um papel de calmante para o indivíduo perturbado por problemas de ordem física, psicológica ou social. Este uso gera neste novas preocupações, que conduzem por sua vez a excessos de bebida. As condições do verdadeiro alcoolismo encontram-se assim realizadas, e chega-se ao segundo estágio dito de alcoolismo inveterado (11).

(11) A este respeito, o Subcomité do Alcoolismo deu-se conta com grande interesse da definição de toxicomania adotada pelo Comité de drogas produtoras de toxicomania, e que é a seguinte: "A toxicomania é um estado de intoxicação periódica ou crônica, nociva ao indivíduo e à sociedade, gerada pelo consumo repetido de uma droga (natural ou sintética). Suas características são: 1) um

O terceiro estágio corresponde à aparição de uma doença orgânica ou de psicoses.

O *subcomité* do Alcoolismo discutiu a definição de outras expressões entre as quais:

1) a "tolerância", definida como uma aptidão determinada pela dose-limite de álcool que um dado indivíduo pode absorver sem que resulte daí uma alteração das funções fisiológicas.

2) o termo "curado", que não deveria ser empregado, porque aquêle que já atingiu o estágio do alcoolismo inveterado não saberia voltar a ser um bebedor moderado; a "cura", no senso estrito da palavra é pois impossível. O *subcomité* sugeriu que se julgue da eficácia do tratamento pela proporção de casos "estabilizados" em lugar de "curados". Estabeleceu que os casos de alcoolismo inveterado não deveriam ser considerados como efetivamente estabilizados a menos que o sujeito permanecesse completamente abstinente durante dois anos pelo menos.

NECESSIDADE DE INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS

A avaliação estatística da freqüência do alcoolismo torna-se difícil pela grande diversidade que se constata, nos diversos países, nos costumes e nos hábitos sociais a êsse respeito, no tipo de bebidas ingeridas e nos níveis médios de consumo de álcool. Entretanto, essas informações estatísticas são absolutamente necessárias, e o *subcomité* discutiu longamente êste aspecto do problema. Descreveu êle as diversas etapas que compreende o estabelecimento de estatísticas nacionais sôbre a freqüência do alcoolismo, ou seja: 1) a avaliação exata da mortalidade devida à cirrose hepática e ao alcoolismo agudo ou crônico acompanhado de complicações; 2) a procura dos meios de avaliar a importância da morbidez de origem alcoólica que se acompanha de psicoses, perturbações nervosas, etc.; 3) e a determinação do número de bebedores inveterados que não apresentam ainda lesões orgânicas definitivas. E' particularmente difícil recolher dados dessas duas últimas ordens, e a reunião desses dados depende largamente da existência de meios de tratamento para os alcoólatras em diferentes estados da doença, porque êsses meios permitem a descoberta e o registro dos casos. É evidente, por exemplo, que é infinitamente mais fácil recolher dados suficientemente exatos sôbre a freqüência do alcoolismo em um país possui, como a Suécia, uma vasta organização para a recuperação dos alcoólatras, do que num país onde só é organizado o tratamento dos pacientes que atingiram a um estágio avançado.

invençível desejo ou necessidade (obrigação) de continuar a consumir a droga e de se abastecer dela por todos os meios; 2) uma tendência a aumentar as doses; 3) uma dependência de ordem psíquica (psicológica) e às vezes física com relação aos efeitos da droga. (Org. mond. Santé: Ser. Repp. tech. 1950, 21, 7. Também Chron. Org. Mo. S. 1950.483.

O *subcomité* recomendou à OMS convocar uma reunião de alguns dos raros especialistas que têm estudado os problemas estatísticos do alcoolismo, de maneira que em sua próxima sessão possa êle dispor das conclusões desses técnicos. O *subcomité* examinou uma fórmula estabelecida na Universidade de Yale pelo Dr. Jellinek, para avaliar o número de alcoólatras crônicos portadores de complicações nos diferentes Estados dos Estados Unidos da América, fórmula que utiliza o número da população, as estatísticas de mortalidade e diversos outros dados. O *subcomité* reproduziu, em anexo ao seu relatório, um resumo dos princípios sôbre os quais se baseia a fórmula do Dr. Jellinek, assim como as estimativas que se obtêm quando se procura determinar, por essa fórmula, o número de alcoólatras atingidos por complicações nos diferentes países.

Tratamento do Alcoolismo

Como já foi visto, o prognóstico e o tratamento diferem segundo o estado do alcoolismo apresentado pelo paciente.

No primeiro estágio do alcoolismo sintomático, é possível fazer desaparecer a causa subjacente que provocou o sintoma aplicando um tratamento psiquiátrico. Se isso é conseguido, o paciente poderá recomeçar a beber de maneira moderada e controlada, como o fazia antes do episódio alcoólico. Na segunda fase, a do alcoolismo inveterado, o paciente não deve esperar tornar-se novamente um bebedor moderado, e o objetivo terapêutico visado deve ser a abstinência total.

Meios de tratamento

Os países adiantados dispõem ordinariamente de meios de tratamento para os casos avançados de alcoolismo, e particularmente para os alcoólatras que apresentam complicações sob a forma de lesões orgânicas ou mentais definitivas. Para o tratamento dos casos de alcoolismo na primeira fase, impõe-se a existência de dispensário para consultas externas. Um dispensário desse gênero deveria, de preferência, ser ligado a um hospital geral bem organizado; poder-se-ia também encará-lo como estabelecimento independente. Êle não deveria, porém, ser associado a um hospital psiquiátrico especializado no tratamento das psicoses. Qualquer que seja a solução adotada, o dispensário deve ser concebido como uma instituição médica, com as relações que esta concepção implica entre médico e doente. Assim, o tratamento ambulatorio pode atingir bons resultados em grande proporção de casos recentes de alcoolismo, de maneira que o problema da hospitalização se apresente raramente. O dispensário antialcoólico deveria, de preferência, ser dirigido por um psiquiatra especializado no tratamento do alcoolismo; na falta desse especialista será chamado um médico geral que se interesse verdadeiramente pela questão.

O *subcomité* de Alcoolismo calculou que a organização, no conjunto do sistema hospitalar,

de uma rede de dispensários destinados ao tratamento ambulatorio do alcoolismo em suas primeiras fases poderia ser obtida com poucas despesas, utilizando as instalações existentes; pensa ele que tais serviços apresentariam não somente uma utilidade do ponto de vista terapêutico, como também ofereceriam interessantes possibilidades de estudo e de ensino.

Paralelamente à organização desses dispensários para o tratamento dos casos recentes, os serviços de saúde pública podem igualmente contribuir para elevar o nível médico e científico dos cuidados oferecidos nos estabelecimentos hospitalares para os casos avançados. O pessoal não médico em serviço nesses estabelecimentos deveria receber formação especial que lhes permitisse compreender o alcance dos problemas do alcoolismo, e sua atividade deveria ser exercida sob controle médico.

Métodos os tratamento

Pesquisas são necessárias para saber-se se fatores psicológicos ou fisiopatológicos estão na base do alcoolismo inveterado. Apesar de trabalhos recentes parecerem indicar que o alcoolismo inveterado depende talvez de um estado físico eventualmente de caráter constitucional, é indispensável recorrer à psicoterapia para remediá-lo; o alcoolismo sintomático grave, condição prévia do alcoolismo inveterado, é de origem ora psíquica, ora social, ora ainda psico-social. Na maioria dos casos, os métodos psicoterápicos podem ser completados por métodos de ação social.

Certos medicamentos podem ser coadjuvantes preciosos em psicoterapia ou no tratamento do doente por métodos de ação social. O mais importante desses produtos é o dissulfureto de tetratil tiurama: o paciente ao qual é administrada uma dose de manutenção desse preparado não pode absorver bebidas alcoólicas sem graves reações somáticas. Este medicamento deveria ser fornecido exclusivamente ao corpo médico e, de preferência, ser administrado apenas a doentes que possam ser submetidos a uma vigilância contínua. Nos casos avançados de alcoolismo inveterado, pode-se recorrer com vantagem a outros métodos, por exemplo, às diversas formas de tratamento por "aversão", baseados no emprego da apomorfina e da emetina. Alguns médicos têm assinalado que a administração de hormônios como o ACTH e a Cortisone, tem-se revelado eficaz nos casos de *delirium tremens*, de intoxicação alcoólica aguda e mesmo da psicose de Korsakoff.

OUTRAS QUESTÕES

Ensino

O subcomité de Alcoolismo chamou a atenção para o fato de que o médico, a enfermeira e a assistente social não recebem, no decorrer dos seus estudos, um ensino apropriado em matéria de alcoolismo; recomendou, conseqüentemente, a in-

clusão obrigatória dessa questão nos respectivos programas de ensino.

Informações científicas

As pesquisas sobre o alcoolismo e o progresso da terapêutica são fortemente entravados pelo "isolamento relativo no qual se encontra a maioria dos especialistas". A Organização Mundial de Saúde poderia contribuir para remediar a situação preparando e publicando bibliografias metódicas dos estudos e obras aparecidos sobre o alcoolismo, e distribuindo igualmente às instituições importantes de diferentes regiões séries do "Abstract Archive of the Alcohol Literature" que se encontram na Universidade de Yale. De acordo com a recomendação do Subcomité, a OMS poderia também colaborar na difusão de informações científicas sobre o alcoolismo por outros meios, por exemplo: 1) propiciando a criação de uma organização técnica não governamental que agruparia, em plano internacional, todas as associações profissionais e os técnicos interessados no problema do alcoolismo; 2) patrocinando a constituição de um grupo de estudos itinerante que examinaria os progressos recentes realizados no tratamento precoce dos casos e nos métodos de ação social, fazendo relatório a respeito; 3) colaborando na organização de cursos de breve duração, destinados às pessoas que se interessam, por sua profissão, aos problemas do alcoolismo.

Organizações beneficentes

O subcomité se felicitou pela obra realizada por certas associações privadas que se esforçam por ajudar o alcoólatra a tornar-se abstinente, notadamente pela associação "Alcoholics Anonymous", nos Estados Unidos. Muitos médicos que se dedicam ao combate ao alcoolismo pensam que "esse tipo de ação social é o que oferece atualmente maiores possibilidades no combate ao flagelo". Pergunta-se se organizações semelhantes podem ser transplantadas integralmente para o seio de populações de civilização diversa daquelas onde elas apareceram: porém, se existe um princípio fundamental que toda associação beneficente pode aplicar, é o que rege a atividade dos Alcoholics Anonymous, isto é, todo aquele que consegue dominar-se e permanecer abstinente deve ajudar os outros alcoólatras a imitá-lo.

OITAVA SESSÃO DO CONSELHO EXECUTIVO

O Conselho Executivo da OMS realizou sua oitava sessão do dia 1.º ao dia 8 de junho de 1951. O professor J. Parisot, Decano da Faculdade de Medicina de Nancy (França) foi eleito Presidente; os outros membros do Bureau eram o Dr. A. L. Bravo e o Dr. J. N. Togba, Vice-presidentes, e o Dr. W. A. Karunaratne e o Dr. N. Karabuda, Relatores.

Organizações regionais

O Conselho autorizou o estabelecimento de uma organização regional para a África, aplicando as disposições do Artigo 44 *b* da Constituição. A sede do Bureau regional será fixada depois da reunião do Comité regional e depois da consulta às Nações Unidas.

Foi pedido ao Diretor-Geral que solicitasse aos Estados Membros da Europa a manifestação dos seus pontos de vista sobre o estabelecimento de um escritório regional limitado a Genebra e sobre a constituição imediata de uma organização regional. O Conselho recomendou que os Estados Membros europeus se reunissem no início do outono de 1951, sob a forma de *comité de consulta* ou de *comité regional*, para discutir proposições concernentes ao programa e o que se poderia adotar para a região européia em 1953.

O Dr. I. C. Fang foi nomeado Diretor regional da Organização para o Pacífico Ocidental, a partir de 1.º de julho de 1951. O Bureau regional terá sede em Manilha, com a condição que esta escolha seja aprovada pelas Nações Unidas e que um acôrdo satisfatório seja concluído com o Governo das Filipinas, país hospedeiro.

Problemas epidemiológicos

Algumas questões se apresentaram em consequência da adoção, pela Quarta Assembléia Mundial de Saúde, do novo Regulamento sanitário internacional (Regulamento n.º 2 da OMS). O conselho Executivo solicitou ao Diretor-Geral: 1) convidar técnicos competentes para preparar um regulamento sanitário da OMS tendo por objeto a luta contra os insetos vetores do paludismo no tráfico aéreo internacional, e 2) solicitar a opinião dos grupos consultores e dos comités de consulta e dos comités de técnicos que se ocupam de doenças de quarentena sobre o valor técnico das disposições do Regulamento; depois, se fôr o caso, endereçar ao *Comité* de técnicos da epidemiologia internacional e da Quarentena, recomendações em vista de eventuais emendas ao Regulamento. O conselho sugeriu que este *comité* fôsse convocado em março de 1952 para examinar notadamente as recusas e as reservas que poderiam ser formuladas pelos Estados Membros a propósito do Regulamento.

O Diretor-Geral foi encarregado de interrogar ao Secretário-Geral da Organização de Aviação Civil Internacional (OACI) se esta julgaria oportuno criar um comité misto de técnicos sobre as normas de salubridade aplicáveis aos aeroportos, tendo em vista o estabelecimento eventual de uma regulamentação internacional ou de recomendações a este respeito.

O Conselho aprovou a exclusão da Somália Britânica da zona de endemicidade amarela africana.

GRUPOS DE TÉCNICOS

O Conselho Executivo tomou conhecimento dos relatórios estabelecidos pelos comités seguin-

tes, autorizando a sua publicação: *comité* de técnicos da Farmacopéia internacional (Oitava sessão); *comité* misto FAO/OMS de técnicos da Alimentação e da Nutrição; e *subcomité* do Alcoolismo (*subcomité* do *comité* de técnicos da Saúde mental).

O Conselho preocupou-se particularmente com o problema do alcoolismo. O Diretor-Geral foi convidado a: 1) incluir em suas previsões orçamentárias os créditos necessários para reunir, em 1953, o Comité de técnicos em drogas capazes de gerar toxicomania, que examinará os relatórios do alcoolismo e da toxicomania; 2) a considerar a publicação de uma bibliografia metódica dos trabalhos aparecidos sobre o alcoolismo; 3) a estudar se seria possível colocar à disposição de certas bibliotecas importantes séries de "Abstract Archive of the Alcohol Literature" que se encontram na Universidade de Yale e a submeter ao Conselho Executivo, quando da sua nona sessão, proposição das estimativas orçamentárias detalhadas a esse respeito; e 4) a não perder de vista a utilidade de cursos internacionais e de grupos itinerantes de estudo sobre o alcoolismo, assim que êle formular novas proposições para o programa de Organização em matéria de saúde mental. O Conselho autorizou a convocação, em 1951, duma segunda sessão do Comité de técnicos da saúde mental; essa sessão será dedicada ao problema do alcoolismo.

O Conselho decidiu que, em lugar de convocar, como havia sido anteriormente sugerido, um subcomité especial para estudar a quimioterapia da tuberculose, a OMS deveria inscrever esta questão na ordem do dia do Comité de técnicos da tuberculose, que deve reunir-se em 1952.

O Diretor-Geral foi convidado a prever os créditos necessários para a reunião de um comité de técnicos do reumatismo, em 1953.

O Conselho Executivo aprovou as disposições tomadas para convocar, em fins de 1951, um comité de técnicos encarregado de dar conselhos à OIT sobre problemas relativos à saúde e ao seguro social.

OUTRAS DECISÕES

O nível das despesas, em 1951 elevou-se a 6.497.401 dólares, a fim de prever créditos suplementares para ajuda à população civil da Coreia (245.344 dólares) e aos refugiados na Turquia (20.000 dólares).

O Diretor-Geral foi autorizado a destinar uma soma de 30.000 dólares ao envio de produtos médicos para combater as epidemias que, no estado indiano de Bihar, podem declarar-se em consequência da fome severa que aí grassa.

O Conselho tomou conhecimento da colaboração instituída com as Nações Unidas com relação aos problemas demográficos e do projeto de

Pacto internacional relativo aos Direitos do Homem.

Decidiu o Conselho que a Quinta Assembléia da Saúde seria aberta em Genebra, no dia 5 de maio de 1952. Os temas das discussões técnicas que serão debatidos nesta Assembléia, serão: 1) a importância econômica da medicina preventiva, e 2) os métodos a aplicar sobre o plano local para proteger as populações, em vista de suas necessidades sanitárias e econômicas. Por razões financeiras, o Conselho recomendou que nenhum crédito seja atualmente inscrito no orçamento ordinário da Organização com a intenção de reunir fora de sede a Sexta Assembléia e as Assembléias seguintes.

O Conselho executivo devia realizar sua nona sessão a partir de 21 de janeiro de 1952, em Genebra.

LISTA DOS MEMBROS DO CONSELHO EXECUTIVO

Em seguida ao nome de cada membro figura o nome do Estado que o designou. Os nomes dos membros novamente designados são precedidos de um asterisco.

Dr. A. L. Bravo, Vice-presidente executivo, Serviço social obrigatório, Santiago (Chile).

Professor S. Briskas, Professor adjunto da Faculdade de Medicina (Grécia).

Professor G. A. Canaperia, Médico-Inspetor-Geral do Alto Comissariado para Higiene e Saúde Pública, Roma (Itália).

Dr. S. Daengsvang, Diretor-Geral adjunto do Departamento da Saúde Pública, Bangkok (Tailândia).

Dr. C. L. Gonzalez, Diretor da Saúde Pública, Ministério da Saúde e da Previdência Social, Caracas (Venezuela).

Dr. S. Hayek, Diretor do Serviço de Epidemiologia e das Relações Sanitárias Internacionais, Ministério da Higiene, Beirute (Líbano).

Dr. J. A. Hojer, Diretor-Geral da Saúde Pública, Estocolmo (Suécia).

Professor F. Hurtado, Professor de Pediatria da Escola de Medicina da Universidade de Havana (Cuba).

Dr. H. Hyde, Diretor Médico, United States Public Health Service, Washington, D. C. (Estados Unidos).

Dr. M. Jafar, Diretor-Geral de Saúde, Karachi (Paquistão).

Dr. N. Karabuda, Subsecretário de Estado adjunto ao Ministério da Higiene e da Assistência Social, Ankara (Turquia).

Dr. W. A. Karunaratne, Medical Officer of International Health, Department of Medical and Sanitary Services, Colombo (Ceilão).

Professor M. De Laet, Secretário-Geral do Ministério da Saúde Pública e da Família, Bruxelas (Bélgica).

Dr. M. D. Mackenzie, Principal Medical Officer, Ministry of Health, Londres (Reino Unido da Grã-Bretanha).

Dr. R. G. Pádua, Subsecretário de Estado para a Saúde, Manila (Filipinas).

Professor J. Parisot, Decano da Faculdade de Medicina de Nancy, (França) — Presidente.

Dr. J. N. Togba, Diretor da Saúde Pública e da Salubridade, Monróvia (Libéria) Vice-presidente.

O membro designado pelo Salvador estava ausente.

EVOLUÇÃO DA MORTALIDADE NA EUROPA DURANTE O SÉCULO XX

Um aspecto novo da evolução da mortalidade na Europa durante os últimos cinquenta anos acaba de ser estudado pelo Dr. M. Pascua, Diretor da divisão de Estatísticas sanitárias da OMS, no "Rapport épidémiologique et démographique". (12)

As cifras de mortalidade, em função do sexo e do grupo de idade foram analisadas anteriormente. (13) O autor empreende agora o desdobramento dos dados estatísticos e sua classificação segundo a causa da morte. A primeira parte desse estudo — que será aqui brevemente resumido — é dedicada às doenças agudas de caráter infeccioso: febres tifóides e paratifóides, escarlatina, coqueluche, difteria, rubéola, paludismo, varíola, tifo. A tuberculose e o câncer, encarados como causa de morte, constituirão o assunto das partes segunda e terceira, que serão publicadas ulteriormente.

Analisando os dados nacionais para compará-los no plano internacional, a estatística encontra numerosas dificuldades e disparidades. Um são provenientes da relatividade dos dados concernentes às cifras de população, outras da falta de uniformidade na declaração das causas de óbito, e na sua classificação. Assim é que, nos últimos cinquenta anos, cinco nomenclaturas diferentes das causas de morte foram utilizadas por vários dos países estudados. O progresso do diagnóstico médico de certas doenças, que naturalmente influenciaram a declaração das causas de óbito, não tiveram em todos os países a mesma repercussão. É preciso pois aceitar que "uma certa atmosfera de relatividade paira sobre todas as conclusões numéricas, e outras". Por conseguinte, certas tendências gerais, expressão da realidade dos fatos, se desprende dos números. O estudo compreendeu os seguintes países: Alemanha, Inglaterra e País de Gales, Bélgica, Dinamarca, Escócia, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Noruega, Países Baixos, Portugal, Suécia, Suíça.

Febres tifóides

A taxa de mortalidade devida às febres tifóides passou na Inglaterra e no País de Gales, por exemplo, de 15 por 100.000 habitantes, em 1901, a 0,1 em 1949; e, na Itália, de 36,1 a 5,4 durante o mesmo período. No conjunto dos países estudados, a baixa tem dois aspectos diferentes: na Inglaterra e no País de Gales, na Bélgica, nos Países Baixos, na Suécia e na Suíça, ela foi regular e progressiva (com exceção de alguns surtos); por outro lado, na Espanha, na Itália e em Portugal, ela foi menos pronunciada, e a taxa de mor-

(12) Rapp. épidém. démogr. 1951, 4, 36.

(13) Rapp. épidém. démogr. 1915, 3, 30 — Também Chron. Or. Mond. Santé 1950, 4, 379.

talidade manteve-se em nível muito elevado. Nesses três países, as febres tifóides ainda são uma causa importante de mortalidade que torna imperiosa a necessidade de reformas sanitárias e de uma educação mais generalizada do público. Na Espanha, o grupo de idade de 15 a 25 anos foi o mais atingido durante o meio século. Uma recrudescência significativa foi observada de 1937 a 1942, com 13.000 óbitos a mais durante os cinco anos precedentes.

A baixa da mortalidade pela febre tifóide — relativa à baixa da morbidez — pode certamente ser atribuída à melhoria das condições sanitárias (abastecimento d'água, instalação de esgotos, controle do leite, do gêlo, etc.), ao progresso do urbanismo, à educação do público, à hospitalização dos doentes e aos cuidados médicos mais eficazes.

Escarlatina

Nesses últimos 20 anos, sobretudo, a mortalidade por escarlatina baixou em todos os países. No início do século, a taxa atingia 5 por 100.000 habitantes na maioria deles; nesses últimos anos, baixou a 0,1 ou 0,2. A baixa foi muito sensível nos grupos inferiores de idade, em particular no de 1 a 5 anos. A doença parece ter perdido o caráter maligno que apresentava ainda no século passado, para tornar-se uma afecção antes benigna na Europa Ocidental. Entretanto a vigilância, continua necessária, porque um aumento de virulência do organismo causal é sempre temível, como o demonstram as experiências de laboratório e as observações epidemiológicas.

Coqueluche

O número de óbitos por coqueluche registrados nos diversos países corresponde, em seu conjunto, bastante fielmente à realidade. A comparação entre eles pode por conseguinte ser particularmente instrutiva. Ora, essa comparação revela um paralelismo notável na baixa considerável da mortalidade geral pela coqueluche, baixa análoga sendo observada no grupo de 1 a 5 anos. Na Suíça, por exemplo, foram registrados 846 óbitos em 1901, e 101 em 1949, ou seja uma taxa de mortalidade de 15 a 25 por 100.000 habitantes nos primeiros anos do século, e de 1 a 2 nesses últimos anos. É difícil precisar a causa da baixa da mortalidade por coqueluche; nem os progressos da higiene pública, nem a vacinação — que não foi aplicada de maneira geral — não podem explicar uma baixa tão considerável. Apesar desta situação relativamente favorável, é preciso não subestimar a importância desta doença como causa de óbitos em crianças.

Difteria

De 1901 a 1930, a mortalidade por difteria diminuiu de maneira regular e paralela na maioria dos países. A baixa acentuou-se em alguns deles a partir de 1930 (Inglaterra e País de Gales,

Suécia) enquanto se manteve com pequenas variações em outros, a Itália por exemplo. É preciso no entanto assinalar recrudescências em 1942-1944, nos Países Baixos e na Suécia.

A diminuição da mortalidade foi particularmente forte entre as crianças de 1 a 5 anos. Na Inglaterra e no País de Gales, cerca de 500 lactentes morriam anualmente de difteria, no início do século; no mesmo grupo de idade, a doença não fez mais que uma vintena de vítimas nos últimos anos.

O tratamento da doença pela antitoxina de Behring e a imunização preventiva — que, porém, não foram aplicadas em vasta escala — não podem explicar a baixa da mortalidade constatada. O isolamento e hospitalização dos casos, assim como a prática mais freqüente da traqueotomia podem, certamente, ter contribuído em parte para diminuir a mortalidade; por outro lado, parece que seria lícito esperar que o aumento da densidade urbana e a extensão das cidades aumentassem os riscos de contágio. Esses fatores não podem, pois, ser responsabilizados pela tendência à baixa que a mortalidade manifesta. Para esse fim pode-se também invocar uma possível modificação no poder patogênico do bacilo diftérico, se bem que os processos biológicos determinantes dessas modificações sejam totalmente ignorados.

Rubéola

A declaração dos casos de rubéola é pouco satisfatória em todos os países, e os números faltam em muitos deles. Os dados disponíveis não revelam uma baixa sensível da morbidez, mas a regressão da mortalidade em lactentes e na primeira infância é verdadeiramente notável; na Alemanha, por exemplo, para o grupo de idade de 0 a 1 ano, ela passou da média de 200 por 100.000 crianças nascidas vivas, em 1901, à média de 40, em 1939. Na Inglaterra e no País de Gales, enquanto o número anual de óbitos se elevava a 10.000 no início do século, ele não ultrapassava a ordem dos 300 no curso dos últimos anos.

Paludismo

A diminuição bem conhecida da mortalidade por paludismo não necessita ser acentuada. Ela é devida essencialmente às medidas profiláticas postas em prática, e em particular, nesses últimos anos, ao emprêgo dos inseticidas de ação duradoura. Quanto à mortalidade, sofreu uma baixa sensível. Na Espanha, 4.000 óbitos foram comunicados em 1901, ou seja, uma taxa de mortalidade de 21 por 100.000 habitantes; 84 somente (0,3 por 100.000) foram notificados em 1948. Na Itália, a taxa de mortalidade era de 41,7 por 100.000 em 1901; baixou a 0,2 em 1949 (101 mortos) com uma recrudescência nos anos de 1914 a 1918, onde a mortalidade foi quase tão elevada quanto no início do século. Uma melhor utilização dos antipalúdicos clássicos e de novas substâncias terapêuticas muito eficazes podem explicar essa re-

gressão. É preciso, porém, não esquecer as remissões naturais desta doença, já observadas durante a sua história.

Variola

De maneira geral, a baixa da mortalidade por varíola foi considerável no curso do meio século. Na Espanha, por exemplo, ela passou de 29,7 por 100.000 habitantes a 0,0 depois de 1930 (à exceção dos anos 1939 a 1942, durante os quais se manifestou uma recrudescência). A taxa de mortalidade era, em 1947, 1948 ou 1949, de 0,0 por 100.000 habitantes na Alemanha, Inglaterra e País de Gales, na Bélgica, na Espanha, na França, na Itália, na Suécia e na Suíça. Na maioria dos países, os óbitos por varíola nesses últimos anos contam-se por algumas unidades apenas.

Parece justificado atribuir à vacinação, generalizada e sistematicamente aplicada a populações inteiras, a baixa da mortalidade por varíola observada no conjunto dos países europeus. A vacinação desempenhou um papel preventivo por um lado, e por outro diminuiu a taxa de letalidade nas pessoas vacinadas que foram contaminadas. Não se pode ignorar, todavia, que a vacinação não foi geral em todos os países e que outros fatores, de

natureza desconhecida, contribuíram para provocar a baixa da mortalidade.

Tifo

As epidemias de tifo que se declararam, na Itália em 1919 e depois em 1943-1944, em Portugal em 1918-1919, na Alemanha de 1915 a 1919, na Espanha de 1941 a 1943, após períodos onde a mortalidade foi extremamente fraca, confirmam o fato bem conhecido que a guerra, a fome e a superpopulação favorecem o desenvolvimento do tifo epidêmico. Assim é que a taxa de mortalidade elevou-se em Portugal a 28,7 por 100.000 habitantes em 1918, enquanto era de 0,1 em 1916, de 2,1 em 1920 e de 0,0 em 1949. A aplicação recente do DDT e os conhecimentos atuais sobre a epidemiologia da doença tornam improvável a aparição de epidemias graves em condições de segurança e de paz.

Este estudo contém numerosos quadros e análises detalhadas sobre a mortalidade. O leitor desejoso de idéia mais detalhada dos fatos expressos em números deve consultar o original.

Órgãos e Funções da Administração de Pessoal

PEDRO A. CYSNEIROS

A IMPORTÂNCIA da administração de pessoal parece-nos tão evidente que a consideramos axiomática.

No entanto, no artigo anterior já a demonstramos, e vimos os seus objetivos.

Ressalta, desde logo, porém, que as tarefas necessárias à execução de um bom programa de administração de pessoal devem ser cometidas a órgãos próprios, especializados no assunto, a fim de serem os seus objetivos alcançados.

Essa necessidade (a de atribuir as funções da administração de pessoal a órgãos próprios) encontra justificativa lógica no princípio da divisão e especialização do trabalho. Vem permitir essa medida que os problemas de pessoal sejam estudados e resolvidos por técnicos especializados no assunto, evitando assim as soluções empíricas e imperfeitas do amador, tão comum entre nós. Aliás, o perigo da intervenção do amador nos problemas de pessoal é mais constante do que nas outras especialidades da administração pública, pois todos julgam entender dos mesmos. Seria o caso de dilatarmos aquele ditado popular e dizer: de médico, administrador de pessoal e louco, todos nós temos um pouco.

Por outro lado, a existência do órgão de pessoal retira dos órgãos de administração específica a sobrecarga de tarefa pesada, cuja execução importaria na perda de tempo e atenção, os quais poderiam e deveriam ser empregados nas suas atividades próprias, ou seja, realizando os objetivos para os quais foram criados.

E' claro que a necessidade da existência de um órgão de pessoal não deve ser levada a extremos. Naturalmente que êle não será necessário nas empresas e organizações pequenas, pois aí as funções de administração de pessoal podem ser executadas pelo próprio chefe ou administrador, dada a maior simplicidade e o pequeno volume dessas tarefas. Seria até ridículo que uma empresa de, apenas, digamos, dez ou vinte empregados possuísse um órgão de pessoal, o qual, além de dispendioso, em geral nada teria a fazer.

Já o mesmo não ocorre nas grandes empresas, porquanto nestas as tarefas da administração de pessoal crescem em volume e complexidade e exigiriam, praticamente, do administrador, todo o seu tempo, desviando-o, assim, das suas ocupações verdadeiras.

No serviço público, então a necessidade da existência do órgão de pessoal é imperativa, sob pena de tornar-se tumultuária a aplicação da política de pessoal, dado o grande número de servidores públicos e o grande número de órgãos estatais.

No serviço público, é que se pode aplicar o conceito de HARVEY WALKER, quando diz :

“O estabelecimento da organização e da autoridade da agência de pessoal é a primeira providência a ser tomada na elaboração de um adequado programa de pessoal”.

Segundo TEAD e METCALF, há três razões que justificam a existência de um órgão de pessoal, as quais podem ser :

- 1) de ordem econômica :
 - a) redução das despesas com determinadas atividades, tais como, seleção, recrutamento e treinamento ;
 - b) aumento de produção, com conseqüente redução do custo da mão-de-obra ;
 - c) aperfeiçoamento progressivo do pessoal ;
- 2) de ordem psicológica :
 - a) incentivos ;
 - b) criação de espírito de equipe ;
 - c) utilização de “leaders” como chefes ou supervisores.
- 3) de ordem administrativa, pela observação de que várias outras atividades se desenvolveram e atingiram um estágio verdadeiramente eficiente por terem sido confiadas a órgãos especializados, tais como: os serviços médicos, o seguro e atividades sociais e culturais.

De um modo geral, no serviço público, o sistema de pessoal compõe-se de um órgão central, encarregado de traçar a política de pessoal, de realizar estudos e pesquisas sobre pessoal e orientar e fiscalizar a execução daquela política, executa, também, êsse órgão, funções comuns a todas as unidades da organização, tais como seleção, classificação de cargos, etc. e de órgãos secundários ou periféricos nos diversos departamentos aos quais incumbe executar aquela política e as tarefas de pessoal inerentes ao mesmo. E' de salientar-se que os órgãos secundários ou periféricos, embora estejam sob a orientação técnica e o controle do órgão central, na maioria das vezes não estão subordinados administrativamente a êstes.

O órgão central de pessoal, quase sempre, está subordinado diretamente ao chefe executivo (Presidente ou Chefe da empresa).

O órgão central pode ser independente, isto é, um órgão criado para dedicar-se exclusivamente

Nesta última, como em geral nos países que não possuem órgão central de pessoal, é adotado o sistema de um Chefe de Pessoal ("Chief du Personnel") para cada um dos grandes departamentos do serviço público.

No Canadá, prevalece um sistema semelhante ao dos Estados Unidos.

Pelo que ficou dito acima pode-se concluir que os órgãos centrais de pessoal podem ser de direção plural ou de direção singular. O primeiro tipo é o vigente nos Estados Unidos (Comissão) e o segundo no Brasil, pois o D. A. S. P. é dirigido por um Diretor-Geral, livremente escolhido pelo Presidente da República.

Sobre a precedência ou vantagens de um tipo sobre o outro muito já se discutiu.

Uns são partidários da direção plural, enquanto outros proclamam a direção singular, como o tipo ideal. Os primeiros dizem que a direção plural oferece soluções melhores, pois os problemas são estudados por mais de uma pessoa, havendo, portanto, oportunidade de serem as deficiências, erros e exames de um corrigida pelos outros, numa espécie de sistema de pesos e contrapesos. Já os segundos alegam que a direção singular permite maior concentração de autoridade e, conseqüentemente, há maior eficiência administrativa, assim como mais coerência e uniformidade de propósitos na aplicação do programa de pessoal.

Na nossa opinião, a direção singular é a que mais se recomenda.

Esclarecidos êsses pontos, vejamos, agora, a estrutura de alguns desses órgãos centrais e do *Sistema de Pessoal do Serviço Público Federal Brasileiro*.

A Comissão de Serviço Civil americano tem a seguinte estrutura :

- 1.º) Divisão de Exame e Utilização de Pessoal;
- 2.º) Divisão Médica;
- 3.º) Divisão de Informações;
- 4.º) Divisão de Classificação do Pessoal;
- 5.º) Divisão de Registro;
- 6.º) Divisão de Aposentadoria;
- 7.º) Divisão de Investigação;
- 8.º) Junta de Recursos e Revisão;

9.º) 13 Secretarias Distritais, respectivamente em New York, Filadélfia — Boston — Atlanta — Whashington D. C. — São Paulo — Cincinnati — São Luís — Scattle — Denver — New Orleans e S. Francisco.

Funciona, ainda, junto à Comissão, sem estar subordinado a ela, o Conselho de Administração de Pessoal, que funciona como órgão interdepartamental, cuja função é a de coordenar os diversos órgãos de pessoal.

O SISTEMA DO PESSOAL NO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL BRASILEIRO (FEDERAL)

O sistema de pessoal no serviço civil federal brasileiro é constituído dos órgãos abaixo :

1) Departamento Administrativo do Serviço Público (D. A. S. P.), pelas Divisão de Pessoal, Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento e Cursos de Administração;

- 2) Conselho de Administração;
- 3) Divisões ou Serviços do Pessoal nos Ministérios;
- 4) Serviços Regionais de Pessoal;
- 5) Seções ou turmas de pessoal, das Divisões ou serviços ministeriais ou dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República;
- 6) Serviço de Biometria Médica, do Departamento Nacional de Saúde;
- 7) Tesouro Nacional (Diretoria da Despesa Pública e Pagadoria);
- 8) Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, do Ministério da Educação e Saúde;
- 9) Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I. P. A. S. E.);
- 10) Tribunal de Contas.

O Departamento Administrativo do Serviço Público

O D. A. S. P. teve a sua verdadeira origem na Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, que criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil (C. F. S. P. C.) o qual, entre outras, tinha as seguintes atribuições :

- a) promover a seleção dos candidatos aos cargos públicos;
- b) opinar sobre propostas, normas e planos de racionalização dos serviços públicos;
- c) opinar sobre reclamações de funcionários; e
- d) opinar nos processos de destituição de funcionários de seus cargos, por falta de idoneidade moral.

A Constituição de 10 de novembro de 1937, no seu art. 67, determinou a existência, junto à Presidência da República, de um Departamento Administrativo, o qual teria as atribuições daquele Conselho ampliadas e acrescidas de outras, com a elaboração do orçamento e a sua fiscalização.

Assim o Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, organizou o D. A. S. P. e transferiu, ao mesmo tempo que o extinguiu, as atribuições do C. F. C. P. S.

O D. A. S. P. passou por diversas reformas e tem as suas atuais atribuições e organização fixadas pelo Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945.

Este decreto-lei dispõe :

"Art. 1.º. O Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), diretamente subordinado ao Presidente da República, é um órgão de estudo e orientação dos problemas da administração pública, exercendo as suas atividades no sentido de cooperação e articulação com os órgãos do serviço civil federal".

Art. 2.º Compete ao D. A. S. P., além das atribuições que lhe confere o art. 67, da Constituição :

a) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das secretarias do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e os do magistério e da magistratura;

b) promover a readaptação e aperfeiçoamento dos servidores civis da União;

c) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento".

O art. 67 da Constituição de 1937, fixou, para o D. A. S. P., as seguintes atribuições :

- a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações que devem ser feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições, processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) organizar, anualmente, de acôrdo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.

Fixou, também, o Decreto-lei n.º 8.323-A, a seguinte estrutura para o D.A.S.P. :

Conselho de Administração — C. Ad.
 Divisão de Orçamento e Organização — D. O.
 Divisão de Pessoal — D. P.
 Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento — D.S.A.
 Divisões de Edifícios Públicos — D. E. P.
 Serviço de Documentação — S. D.
 Serviço de Administração — S. A.
 Cursos de Administração — C. A.

Por sua vez a Divisão de Pessoal, tem a estrutura e atribuições abaixo indicadas, fixadas pelo Decreto n.º 20.489, de 24-1-46.

ESTRUTURA

Divisão de Pessoal

Seção de Classificação
 Seção de Orientação
 Seção de Pesquisas
 Seção de Cadastro
 Turma de Administração

ATRIBUIÇÕES

- 1) Estudar, propor e administrar os planos de classificação das funções e cargos públicos;
- 2) estudar e propor planos de remuneração das funções e cargos públicos;
- 3) estudar e rever, continuamente, os quadros e tabelas numéricas do pessoal, em colaboração com a D. O.;
- 4) estudar sistemas de promoção e normas para melhoria de salário;
- 5) estudar os problemas de psicologia do trabalho;
- 6) colaborar, quando solicitada, com os Estados, Municípios e entidades paraestatais no estudo de questões de pessoal, relativas ao seu campo de ação;
- 7) colaborar na elaboração orçamentária, na parte relativa a pessoal;
- 8) elaborar e propor a expedição de normas que facilitem a uniforme aplicação da legislação ou resolvam questões de caráter geral relativas a seu campo de ação;
- 9) apreciar, quando solicitada, questões relativas aos servidores públicos; e
- 10) propor à D. S. A. a abertura de concursos e provas de habilitação.

A Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, atualmente, tem a seguinte estrutura :

Seção de Planejamento
 Seção de Inscrições
 Seção de Organização e Julgamento de Provas
 Seção de Execução
 Seção de Adaptação e Treinamento
 Seção de Contrôlo

Turma de Administração

Sete (7) Postos de Inscrição, nos Estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Ceará e Pará.

ATRIBUIÇÕES

1. Estudar os processos de recrutamento e seleção do pessoal do serviço público civil, e aplicar os que parecerem mais aconselháveis;
2. estudar bases de concursos e provas, organizando instruções e programas;
3. realizar concursos e provas, orientando e fiscalizando sua execução;
4. decidir sobre os recursos interpostos por candidatos;
5. promover o aperfeiçoamento de legislação e das normas sobre seleção de pessoal;
6. opinar sobre a habilitação de candidatos a função de extranumerários-contratados, ou mensalistas, quando a admissão depender de títulos;
7. opinar, em casos de transferência, sobre necessidade ou não de provas;
8. colaborar com os Estados, Municípios e entidades autárquicas, na seleção de pessoal, quando solicitada;
9. opinar, quando solicitada, sobre a organização de cursos para aperfeiçoamento dos serviços públicos;
10. acompanhar e fiscalizar provas dos cursos, nos ministérios, quando daí decorrer direito a ingresso em carreiras ou séries funcionais;
11. expedir certificados de habilitação em concursos e provas;
12. incentivar, entre os servidores públicos, o estudo de problemas de administração, mediante concessão de prêmios;
13. promover intercâmbio entre órgãos da administração pública nacional e entre estes e instituições públicas ou empresas privadas, nacionais ou estrangeiras, no interesse do aperfeiçoamento dos servidores;
14. promover a realização de viagens de estudo e observação, no país ou no exterior, visando ao aperfeiçoamento e especialização dos servidores e opinar sobre bôlsas de estudos a esses concedidas; conceder bôlsas a servidores estaduais ou municipais para estágios em serviços da União, ou para frequência de cursos de aperfeiçoamento;
15. estudar e propor regulamentação e normas para adaptar e readaptar os servidores públicos;
16. estudar e aplicar outras formas de aperfeiçoamento do pessoal, que se tornarem indicadas para a eficiência do serviço público; e
17. sugerir a organização de cursos para preparação de candidatos a cargos e funções públicas e para treinamento dos servidores federais.

Compete aos Cursos de Administração, de um modo geral, realizar cursos de interesse geral da Administração.

DIVISÕES E SERVIÇOS DE PESSOAL NOS MINISTÉRIOS

As Divisões e Serviços de Pessoal dos Ministérios tiveram a sua origem no Decreto-lei n.º 204, de 25-1-1938, que criou um Serviço de Pessoal em cada Ministério.

Posteriormente, com a criação dos Departamentos de Administração nos Ministérios, esses Serviços passaram a denominar-se *Divisões de Pessoal*, com exceção do Ministério da Fazenda, que possui uma organização peculiar, onde continua a haver um Serviço de Pessoal.

Assim, integrando o Departamento de Administração, há uma Divisão de Pessoal em todos os Ministérios Civis, com exceção da Fazenda, onde, como já foi dito, existe um serviço de Pessoal, subordinado à Diretoria-Geral da Fazenda Nacional.

Nos Ministérios da Marinha e Aeronáutica há Divisões do Pessoal Civil, integrantes das Diretorias do Pessoal da Armada e de Aeronáutica, respectivamente. No Ministério da Guerra existe, também, uma Divisão de Pessoal Civil, esta, porém, subordinada à Secretaria Geral do Ministério da Guerra.

De um modo geral, as Divisões de Pessoal dos Ministérios têm a seguinte estrutura:

- Seção Administrativa
- Seção Financeira
- Seção de Contrôlo
- Seção de Assistência Social.

A essas Divisões compete manter o assentamento individual dos servidores, instruir propostas de criação de cargos ou funções, informar os processos sobre direitos e deveres dos servidores, prestar assistência médica aos servidores, preparar a publicação periódica do boletim de pessoal, manter registro da vida financeira dos servidores, elaboração de folhas de pagamento e outras questões correlatas.

Os Serviços Regionais de Pessoal, previstos no Decreto-lei n.º 204, só existem até agora no Ministério da Viação e Obras Públicas e têm organização e atribuições semelhantes às das Divisões de Pessoal.

As Seções e Turmas de Pessoal, são órgãos existentes em subdivisões de repartições, tais como Divisões, Serviços, etc., encarregadas da execução e fiscalização das medidas referentes aos servidores do órgão de que fazem parte.

Nos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, as Seções de Pessoal têm as mesmas atribuições que as Divisões de Pessoal.

Os outros órgãos a que nos referimos têm no sistema de pessoal as seguintes funções:

— O Serviço de Biometria Médica, do Departamento Nacional de Saúde, se incumbem dos exames de sanidade e capacidade física de todos os servidores;

— O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos que auxilia a D.S.A. do D.A.S.P. na elaboração de testes utilizados em concurso;

— O Tesouro Nacional que, pela Diretoria da Despesa Pública e Pagadoria, calcula e paga os proventos de aposentadoria e disponibilidade e as pensões e montepios. Paga, ainda, os vencimentos de salários da maioria dos servidores civis em atividade.

— O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I.P.A.S.E.), que concede pecúlio e pensão aos herdeiros dos servidores e executa o pagamento dos proventos de

aposentadoria dos extranumerários da União (Criado pelo Decreto-lei n.º 288, de 23-2-1938 e organizado pelo Decreto-lei n.º 2.865, de 12-12-40);

— O Tribunal de Contas que, privativamente, julga funcionários encarregados da arrecadação ou guarda dos bens e valores da União, examina as concessões de aposentadoria, montepio e disponibilidade e registra os contratos de extranumerários e despesas, entre outras as de pessoal.

Por fim resta examinar o Conselho de Administração.

Este, que é sempre presidido pelo Diretor-Geral do D.A.S.P., quando reunido para tratar sobre pessoal, é assim constituído:

- a) Diretores das Divisões de Pessoal e Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P.; e
- b) Diretores das Divisões e Serviços de Pessoal dos Ministérios.

O Conselho tem por finalidade promover a melhor coordenação e maior eficiência dos órgãos de pessoal.

E' assim um órgão interdepartamental da maior relevância, pois, em última análise, o perfeito funcionamento do sistema de pessoal depende da ação coordenada dos seus órgãos na consecução do fim comum, vale dizer na aplicação uniforme dos princípios da administração de pessoal.

Funções dos órgãos de pessoal

A respeito do assunto é interessante transcrever aqui as palavras de Mosher e Kingsley (Public Personnel Administration, Cap. VI)

“Os problemas de pessoal que acompanham o desenvolvimento das funções governamentais estão acarretando uma mudança no objetivo e propósito dos órgãos de pessoal neste país. A mais recente tendência é para menor ênfase nos aspectos puramente negativos e maior nos positivos dos problemas do emprego público. A concepção do órgão de pessoal como eliminador de políticas pertence ao passado. Gradualmente as jurisdições mais progressistas encaram o departamento de pessoal como se incumbindo do desenvolvimento de incentivos, estímulo moral, administração de planos de classificação e remuneração, apuração do valor e da eficiência dos empregados e, geralmente, promovendo métodos e políticas que criem maior eficiência e melhor “*esprit de corps*”.

E, mais adiante:

“As sugestões apresentadas se harmonizam com a crença de que uma boa organização é a organização funcionalizada. E' nosso princípio que, praticamente, todas as funções abaixo descritas devem ser exercidas pelos órgãos de pessoal, e, ainda mais, que a Comissão do Serviço Civil seja autorizada a empreender tais tarefas cujas sejam absorvidas por um órgão geral de pessoal, credenciado para exercê-las.

A cada função corresponde, na lista o seu caráter — administrativo — quase legislativo — quase judicial — ou mesmo em caráter consultivo ou cooperativo”.

SÃO AS SEGUINTE AS FUNÇÕES DESCRITAS POR MOSHER E KINGSLEY :

<i>Função</i>	<i>Caráter</i>
1. classificação (jurisdicional)	— Quase-legislativo e administrativo
2. classificação (deveres)	— idem, idem
3. recrutamento	— Administrativo
4. seleção, exames, investigação e certificação	— idem
5. estágio probatório	— idem
6. apuração de eficiência	— Legislativo e administrativo
7. transferências	— Administrativo e consultivo
8. promoção	— Administrativo
9. reingressos	— idem
10. treinamento e educação	— Consultivo
11. contróle de freqüência	— Legislativo e administrativo
12. afastamentos	— Administrativo e quase-judicial
13. disciplina	— Consultivo
14. recursos	— Quase-judicial
15. remuneração	— Quase-legislativo e administrativo ou consultivo
16. fôlhas de pagamento	— Administrativo
17. aposentadorias	— idem
18. queixas e sugestões	— Consultivo
19. saúde, bem-estar e recreação	— idem
20. ambiente de trabalho	— idem
21. cooperação entre os empregados	— idem
22. cooperação entre o pessoal executivo	— idem
23. normas e regulamentos	— Quase-legislativo
24. investigação sôbre a execução da lei	— Administrativo
25. pesquisas e estatísticas	— idem
26. relações com o público	— idem

“Tôdas as funções acima estão sendo realizadas por um ou mais órgãos de pessoal. Consideradas em conjunto, elas constituem um compreensivo e moderno programa de emprego, tanto para a administração pública, como para as entidades privadas”.

A Classificação (jurisdicional) é uma das principais funções da Comissão do Serviço Civil norte-americano. Consiste ela em estabelecer quais os cargos que devem ficar sujeitos ao contróle da comissão, os quais só poderão ser preenchidos através de exames competitivos.

A Classificação (deveres) é o que comumente se chama de classificação de cargos, isto é, o agrupamento de cargos segundo os seus deveres e responsabilidades.

Essa explicação era necessário para elucidar a causa do duplo aparecimento da classificação na lista apresentada.

Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho e José Nazaré Teixeira Dias (Princípios de Administração de Pessoal) dão uma interessante classificação das funções do órgão de pessoal, a saber:

I — Relativamente ao administrador :

Assistir o administrador em tudo quanto se relacione com as relações humanas no trabalho.

II — Relativamente aos órgãos de administração específica:

1. Orientar os órgãos de administração específica quanto aos seus problemas de pessoal;

2. Abastecer regularmente de pessoal os órgãos de administração específica, o que envolve :

a) Recrutamento;

b) Seleção;

c) Colocação;

d) Treinamento.

III — Relativamente aos empregados :

1. Orientar os empregados quanto a direitos, deveres e situação funcional;

2. Promover o bem-estar dos empregados.

IV — Relativamente aos instrumentos necessários ao exercício da administração de pessoal:

1. Estudar a classificação dos cargos, de acôrdo com o plano adotado;

2. Estudar os salários dos cargos, segundo o plano de pagamento estabelecido;

3. Conhecer o valor dos empregados, de acôrdo com os métodos de avaliação da eficiência adotados;

4. Manter registros completos dos empregados.

V — Relativamente ao sistema do Mérito :

Zelar pela observância dos princípios de sistema do mérito”.

BIBLIOGRAFIA

EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO e JOSÉ NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal*.

WILLIAM E. MOSHER and J. DONALD KINGSLEY — *Public Personnel Administration*.

W. F. WILLOUGHBY — *Principles of Public Administration*.

TEAD, and METCALF — *Personnel Administration — Its Principles and Practice*.

BENEDITO SILVA — A Teoria dos Departamentos de Administração Geral. Revista do Serviço Público — N.º de dezembro de 1942 — janeiro e maio de 1943.

Govêrno, Administração e Instituições Administrativas

J. GUILHERME DE ARAGÃO

QUEM quer que tente fixar o Estado como entidade jurídica e social da coletividade, há de realizar um itinerário da periferia para o centro, das formas externas de expressão estatal à estrutura e à atividade interna dos órgãos de govêrno. Mesmo num esbôço perfunctório, essa marcha tem de alcançar três estágios sucessivos: o Govêrno, a Administração e as formas de atividade internas.

Govêrno é o órgão do Estado; traduz-se num conjunto de autoridades que dirigem ou comandam os negócios do Estado. Administração é o funcionamento interno do Estado; exterioriza-se num conjunto numeroso de agentes e de instituições que executam serviços e ordens do Estado. O Govêrno traça normas gerais; a Administração executa-as ou observa-as particularmente, em cada caso. O govêrno sanciona a lei; a Administração aplica-a; o Govêrno projeta programa geral de trabalho; a Administração cumpre-o através de suas repartições ou serviços, ou mesmo de entidades delegadas (Administração indireta, órgãos paraestatais).

Tôdas as distinções doutrinárias se situam nesta gradação. Até mesmo para Hans Kelsen que funde no mesmo conceito Estado e Direito, Govêrno e Administração — está o Govêrno em plano mais amplo e eminente. Daí conceituar êle o Govêrno como (1) aquela parte da Administração, em sentido amplíssimo, na qual incide o domínio da Política, e o Estado determina e impõe a própria essência. Em plano mais restrito, a Administração representa aquela parte em que o Estado se limita a criar os instrumentos técnicos necessários à realização de suas funções políticas. Sôbre outro aspecto, Joseph Barthelémy incide no mesmo binômio. Govêrno como atividade geral, manifestação externa do Estado, e a Administração como atividade particular interna do Estado. Govêrno, diz o constitucionalista francês, é a suprema direção dos negócios públicos; Administração é o Estado visto através de sua organização, de suas atribuições e de seu funcionamento.

Costuma-se ainda estabelecer dois sistemas de distinção entre Govêrno e Administração: O sistema de distinção formal e o sistema de distinção material.

O sistema de distinção formal identifica o binômio Govêrno-Administração — segundo os indivíduos ou grupos de indivíduos aos quais o Estado confiou determinadas atribuições. Dentre os indivíduos ou grupos de indivíduos, há os que são *representantes* da nação soberana e os que são *agentes* do poder público.

Aquêles exercem atribuições de Govêrno; êstes, de *Administração*. Daí o duplo conceito; *Govêrno* é o complexo de atribuições exercidas por intermédio dos representantes; *Administração* é o conjunto de atribuições que estão a cargo dos *agentes* do Poder Público. Os *representantes*, que exercem atos de govêrno, traduzem a vontade nacional. São os Ministros de Estado e, acima dêles, o Presidente da República; são os membros do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

Os *agentes* não têm caráter representativo e estão subordinados aos órgãos de Govêrno (2). São as autoridades administrativas, os funcionários, cuja atuação é limitada pela competência que a lei lhes confere.

Já o sistema de distinção material procura discriminar entre Govêrno e Administração segundo a natureza das funções estatais, ou *seja*, das *funções públicas*, pelas quais se manifesta a atividade interna do Estado. De tríplice natureza são as funções do Estado: a) função legislativa; b) jurisdicional e administrativa. Pela função legislativa, o Estado elabora e sanciona as leis; através da função administrativa, o Estado pratica atos particulares, fundamentados no Direito e criando situações jurídicas. Pelo ato jurisdicional, o Estado afirma ou nega uma situação de direito.

De acôrdo com essa tripartição, o Govêrno fica situado entre a função legislativa, jurisdicional e a função executiva, de superestrutura da função administrativa. Neste plano, o Govêrno é um sistema de funções que visa assegurar a ordem jurídica, no âmbito nacional. Esta distinção é paralela à que formula Hans Kelsen, quando considera a função administrativa como envolvendo a órbita de Govêrno. Mas acentua que o Govêrno é a atividade livre da administração ao passo que a Administração, em sentido estrito, é a *atividade* vinculada do Estado.

(1) HANS KELSEN — Teoria General del Estado, pág. 321.

(2) EUZÉBIO QUEIROZ LIMA — Teoria do Estado, pág. 447.

Adolpho Merkl adota um método original para distinguir entre Govêrno e Administração. Partindo dêste têrmo, conceitua: O resultado da seguinte operação — Atividades Gerais do Estado — menos as funções legislativas e judiciárias — eis o que é Administração, o que coincide com o conceito de *Administração*, em sentido lato, de Hans Kelsen e de Léon Duguit. Mas, no âmbito da Administração, há uma esfera de atividades de grau superior, pertinentes ao Poder Executivo. E' o *Govêrno*, isto é, a função política. A conclusão semelhante chega Bielsa quando afirma que, na esfera da Administração, estão compreendidos todos os órgãos que executam serviços do Estado, com exceção dos órgãos judiciários e legislativos. Com Bielsa e Merkl coincidem ainda Otto Mayer e Fleiner.

De tudo isso resulta o conceito inicial de Administração, como atividade particular, interna do Estado; e Govêrno, como atividade geral, externa do Estado.

Fácil é, agora, situar êsses dois tipos de função. Funções de Govêrno são aquelas através das quais o Estado assegura a ordem jurídica e desenvolve sua atividade geral externa. Funções de Administração são aquelas por meio das quais o Estado presta serviços públicos e desenvolve sua atividade particular, interna.

Destinam-se as funções de Govêrno ao interesse geral da comunidade nacional; as de ordem administrativa visam às atribuições do Estado quanto à conservação da personalidade jurídica do Estado.

Na função Governativa, reconhece Marcelo Caetano, (3) há uma ação constante do Estado "dirigida a definir e a manter presente a consciência dos fins da comunidade nacional e a representar a nação na prossecução dêsses fins, assim na ordem interna como na internacional, pela manifestação de uma vontade autodeterminada". Pelas funções de Govêrno, o Estado implanta e assegura a ordem jurídica; define a autoridade do poder público; impõe coativamente o cumprimento da lei. Destarte, "quando firma e garante as normas de direito, quando estabelece e assegura as situações de direito e quando decide os conflitos de direitos e interesses — o Estado exerce a sua função de Govêrno (4).

E' através da função administrativa que o Estado executa os serviços públicos. Na função administrativa, diz também Marcelo Caetano, o Estado "é titular de interesses análogos aos dos particulares que gere instituindo serviços e travando relações sociais em que figura não já como legislador ou juiz mas como parte".

A seu turno Marshall Dimock (5) configura a função administrativa nos problemas, poderes, organização e métodos de administração empregados na execução das leis para o cumprimento das obrigações governamentais".

De modo ainda mais preciso, a função administrativa se caracteriza pela extensão da atividade do Estado. Neste particular, ela compreende todos os atos de execução e gestão do Estado, tendo em vista a prestação do serviço ou uma providência decorrente da lei. Daí, como observa Cino Vita, as funções de polícia, de segurança interna ou externa; as de ordem econômica e financeira, de serviços de transporte, de desenvolvimento da produção de educação, saúde, assistência social, etc. Todas essas funções, decorrentes de um programa geral de propósitos governamentais, são exercidas por órgãos administrativos. Assim, à função administrativa corresponde um órgão que a executa ou cumpre. E o conjunto dêsses órgãos constitui o "aparelho administrativo". E' ainda para observar que êsse aparelhamento administrativo só poderá funcionar de acôrdo com a lei ou em razão da lei. Segue-se daí que a Administração Pública, para funcionar, pressupõe:

- a) um conjunto de normas jurídicas, inerentes à organização e à atividade do Estado;
- b) a prática de atos, obedientes ao conjunto de normas jurídicas já referidas.

Daí deriva a distinção entre Direito Administrativo e Ato Administrativo. Direito Administrativo é aquêle conjunto de normas jurídicas inerentes à organização e à atividade do Estado. Mas a atividade do Estado comporta, de um lado, uma divisão de trabalho definida de acôrdo com as atribuições de cada órgão, e, de outro, a execução, mesma, do ato administrativo. Isso significa que a atividade do Estado compreende dois têrmos: *atribuições* e *funcionamento*. Aplicando-os à definição de Joseph Barthelemy, a respeito de administração pode-se, de forma mais nítida, conceituar o Direito Administrativo como conjunto de normas que regem a *organização* (estrutura dos órgãos administrativos), as *atribuições* (o limite de ação de cada órgão, através de sua competência) e o *funcionamento* (execução do ato administrativo) do Estado. Autores outros procedem à discriminação ainda mais analítica dos têrmos acima indicados. Assim Zanobini (6) para quem o Direito Administrativo é o que tem por fim "a organização, os meios, a forma de atividade da administração pública e as conseqüentes relações jurídicas entre ela e os outros indivíduos"; F. Goodnow (7) que define o Direito Administrativo como o que "fixa a organização e determina a competência das autori-

(5) MARSHALL DIMOCK — *Frontiers of Public Administration*.

(6) ZANOBINI — *Corso di Diritto Amministrativo*, pág. 22.

(7) F. GOODNOW — *Les Principes du Droit Administratif des Etats-Unis*, pág. 18.

(3) MARCELO CAETANO, in *Manual de Direito Administrativo*, 10.

(4) EUZÉBIO QUEIROZ LIMA — *Teoria do Estado*, pág. 460.

dades encarregadas de executar a lei, e que indicam aos indivíduos os remédios contra a violação de seus direitos”.

Mais amplo é o conceito de Roger Bonnard (8). Direito Administrativo é a parte do Direito Público Interno que tem por objeto prever e regular as intervenções administrativas do Estado, nas intervenções realizadas por meio de função administrativa e asseguradas pelos serviços públicos administrativos cujo sistema constitui o que se chama Administração.

Quaisquer, entretanto, que sejam os matizes de conceituação, subsiste o núcleo de caracterização: organização, atribuições, funcionamento. Como, porém, o Estado, através da aplicação das normas de Direito Administrativo, presta serviço público e conseqüentemente, entra em relação com terceiros — segue-se que é obrigado a comportar-se dentro da lei administrativa. A transgressão a este princípio cria direito subjetivo, para a parte contrária, isto é, para os indivíduos. Isto faz que doutrinadores do Direito Administrativo acrescentem no conceito “trinomial” os efeitos das relações jurídicas estabelecidas entre o Estado, de um lado, e os indivíduos, de outro. Além de Zanobini e Goodnow, já citados, aqui se incluem Cino Vita (9) Raneletti, Fritz Fleiner, etc.

Voltamos, por fim, à nossa definição inicial que caracteriza o Direito Administrativo como “conjunto de normas inerentes à organização e à atividade do Estado”. Estudemos, agora, a prática de ato pelo Estado, segundo a norma do Direito Administrativo, isto é, *Ato Administrativo*.

Chama-se *ato administrativo* a ação particular interna do Estado, através de um órgão da administração ou agente do poder público. Firma-se em norma de Direito Administrativo, relacionada com a prestação do serviço público. Há, portanto, no ato administrativo:

- a) A vontade da Administração, na prática do ato, através de um órgão administrativo ou de um agente do poder público;
- b) a origem legal do ato; isto é, que ele derive de uma norma de Direito Administrativo;
- c) efeito jurídico, decorrente do ato, capaz de criar direito subjetivo;
- d) a relação com a prestação de serviço público.

Quanto à vontade da Administração, todo ato administrativo está vinculado ou aos fins do Estado ou aos meios de que ele tem de dispor para atingir os seus fins. Assim, para funcionar, no plano interno, através de seu aparelhamento administrativo, o Estado pratica atos como pessoa jurídica de Direito Público. Para êsse fim, então, submete à regra jurídica a sua ação, por isso que não atua arbitrariamente. E' a vontade do Estado

como elemento integrante do ato administrativo. Essa vontade — insistimos — manifesta-se através dos órgãos da administração ou de um agente do poder público, isto é, do funcionário, da autoridade administrativa. De fato, se a vontade do Estado atua por meio de terceiros, estranhos à Administração, não se justifica a conceituação. Como diz Marcelo Caetano, é essencial que essa conduta voluntária seja imputável a um órgão de Administração — órgão de uma pessoa coletiva, — órgão de uma pessoa coletiva de direito público, concessionário de serviço público ou qualquer outra pessoa a quem tenha sido legalmente incumbida a prossecução de um fim especificamente administrativo; mediante atribuições de poderes funcionais (10).

Por sua vez, todo ato administrativo deriva de lei ou é exercido em função de lei. E' necessário que, no ato administrativo, haja “a aplicação de normas jurídicas a um caso concreto”. No ato administrativo, “o ordenamento jurídico atribui determinada eficácia” (11) diz Silvio Trentin. Há mesmo quem considere o conceito sob o aspecto estritamente jurídico. Assim, no Direito Administrativo inclui Santi Romani (12) “todos os pronunciamentos ou declarações especiais de Direito Público por parte da autoridade administrativa”. De modo geral, qualquer forma de definição real do ato administrativo, qualquer que seja o autor, não pode deixar de considerar o requisito da “origem legal”.

Segue-se que uma vez praticado, tem uma eficácia jurídica. Conforme com a lei, o ato administrativo cria um vínculo jurídico de Direito subjetivo e sua revogação não é admissível. Não conforme com a lei, é anulável; e infringente da lei, nulo. Sob êste aspecto, ensina M. Seabra Fagundes: “Em nosso direito, a posição do problema há de ser mais rigorosa. De duas, uma: ou o ato infringe a lei, sendo ilegítimo; ou é válido (13). E' claro que, válido, o ato administrativo criou uma situação jurídica, protegido pelo Direito, não cabendo revogá-lo. Por isso, o efeito jurídico do ato cria direito subjetivo.

Também direta ou indiretamente, o ato administrativo diz respeito à prestação de serviço público. Vincula-se êle à atividade do Estado que visa ao interesse público. Praticado ou pelo órgão administrativo ou pelo agente do poder público, só pode, depois desses liames, interessar ao serviço público, isto é, ao serviço que o Estado, através da administração, presta à coletividade. A

(10) MARCELO CAETANO, *op. cit.* pág. 439.

(11) SILVIO TRENTIN — *L'Atto Amministrativo*, página 188.

(12) SANTI ROMANI — *Corso di Diritto Amministrativo*, pág. 321.

(13) M. SEABRA FAGUNDES — *Revogação e Anulamento do Ato Administrativo*, in “*Revista de Direito Administrativo*”, Vol. II, Fasc. II, Outubro de 1945.

(8) ROGER BONNARD — *Precis de Droit Administrative*, pág. 1.

(9) CINO VITTA — *Diritto Amministrativo*, pág. 15.

prática sucessiva de atos administrativos dá lugar a uma atividade específica da administração, é a *função administrativa*. Esta, por sua vez, possui um âmbito dentro do Direito, ou seja, possui o seu *Regime Jurídico*.

Pratica a administração atos múltiplos e diferenciados que pressupõem um conjunto numeroso e complexo de órgãos administrativos e de agentes do poder público, todos executores. Tais órgãos ou agentes estão compreendidos:

- a) na administração direta;
- b) na administração indireta (entidades paraestatais, autarquias, sociedades de economia mista, fundações de Direito Público);
- c) nas formas de administração delegada (Concessões de Serviço Público).

Os atos praticados tanto pela administração direta (a) como pela administração indireta (b) têm eficácia contra ou a favor de terceiros, mas o reconhecimento do vínculo jurídico decorrente do ato cabe à própria administração. Isso significa que, em cada caso, administração é que jurisdiciona os seus próprios atos, declarando-os válidos ou revogando-os. Ao terceiro prejudicado cabe, portanto, preliminarmente o recurso administrativo, e, posteriormente, procedimento judicial específico.

Quanto às formas de administração delegada (concessões de serviço público) seguem o rito administrativo os atos constitutivos da delegação bem como aqueles que se referem às relações existentes entre o Estado e a administração delegada. Todavia, os atos internos desta estão sujeitos à justiça comum. Noutras palavras, a função administrativa interna das entidades ou agentes delegados (pessoa física ou jurídica, concessionária de serviços públicos) tem regime jurídico do direito privado.

A função administrativa assim caracterizada, abrange a atividade do Estado relacionada com a prestação de serviço público. E este serviço é prestado não somente por determinados órgãos ou agentes do poder público, mas, ainda, através de certas formas de aplicação do direito administrativo. Tais são os institutos de Direito Administrativo, alguns dos quais passamos a focalizar.

Para devida enumeração dos institutos de Direito Administrativo, convém estabelecer a distinção entre serviço público e serviço administrativo. Serviço Público é o que é prestado à coletividade pelo Estado, ou sob garantia do Estado. Há, entretanto, que distinguir entre serviço público e serviço administrativo. Exerce o Estado a sua atividade através de órgãos da administração direta ou indireta. Se tal atividade é considerada de modo genérico, traduzindo as atribuições normais da administração, dá lugar ao "serviço administrativo". Sob esse aspecto Marcelo Caetano divide os serviços administrativos da forma seguinte:

Burocráticos, concernentes à tramitação e à legalização da atividade administrativa;

Inspectivos, relativos aos atos administrativos de controle;

Técnicos, caracterizados pela atividade administrativa especializada.

Mas o Estado pode, dentro de sua atividade administrativa geral, instituir serviços que visam diretamente a beneficiar maior número de terceiros. Neste ponto, incide o "serviço público" que também é um serviço administrativo de caráter especial, prestado direta ou indiretamente pelo Estado, ou sob a tutela deste. Em tal sentido Gaston Jêze classifica os serviços públicos como sendo:

- a) de polícia;
- b) de justiça;
- c) de instrução pública;
- d) de defesa nacional;
- e) de comunicações e transportes;
- f) de higiene e assistência.

Entre nós, a classificação dos serviços públicos sempre tem em vista o caráter de utilidade pública. Haja vista, neste particular, a classificação de Anhaia Melo, que reproduz a de Glasser: (14)

- a) Serviços de Transporte.
- b) Serviços Complementares de Transporte.
- c) Serviços que facilitam as comunicações.
- d) Fornecimento de força, luz, calor e frio.
- e) Instalação para suprimento de água e saneamentos das comunidades.
- f) Suprimento de água para a agricultura e defesa contra as águas.

Ao passo que os *serviços públicos* dizem respeito à atividade especial do Estado ou de seus agentes, os *serviços de utilidade pública* dizem respeito à atividade privada dos cidadãos, com reconhecimento por parte do Estado. Os primeiros — doutrina Themistocles Brandão Cavalcanti (15) — são constituídos por iniciativa do Estado para prover um serviço público; os segundos são de iniciativa particular e têm os seguintes requisitos legais:

- a) personalidade jurídica;
- b) devem funcionar regularmente e servir desinteressadamente à coletividade;
- c) não devem ter cargos remunerados de diretoria.

O que acima fica exposto é suficiente para caracterizar o serviço público. Cumpre agora atentar nas formas correntes de aplicação do serviço público, através de instrumentos jurídicos, isto é, através dos principais "institutos de direito administrativo". Dentre estes, *distinguiremos a Con-*

(14) THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro*, pág. 220.

(15) THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *op. cit.* 521.

cessão, a Tarifa, a Taxa, a Desapropriação e a Requisição.

Concessão — Vimos que os serviços públicos são de iniciativa do Estado, mas a sua execução pode estar a cargo:

a) *da administração direta*: repartições federais, Ministérios, Conselhos, Comissões, etc.;

b) *da administração indireta*: Autarquias, Sociedades de economia mista, fundações de Direito Público;

c) de terceiros, pessoa física, ou pessoa jurídica de direito privado.

É a execução do serviço público por parte de terceiros que dá lugar à *Concessão*. Na *Concessão*, o Estado quer realizar o serviço público e incumbe de fazê-lo um terceiro, pessoa física ou jurídica de direito privado mediante compensação econômica.

Há, dêsse modo, na *Concessão*, três elementos:

a) *O Concedente, o Estado ou seus agentes*;

b) *O Concessionário, o terceiro que executa o serviço público*;

c) *O Serviço Público* objeto da concessão.

d) *A remuneração*, que é a forma de retribuição ao particular, do serviço público que se propõe prestar à coletividade.

A Constituição estabelece, dentre os serviços públicos, objeto de concessão, o aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica.

Nesse sentido, dispõe o artigo 153 da Constituição, *verbis*:

“Art. 153. O aproveitamento dos recursos naturais e de energia hidráulica depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei.

A seguir, os §§ 1.º, 2.º, 3.º e 4.º do mesmo dispositivo, estabelecem as regras bem como as restrições do exercício da concessão, que de resto, pode ser da alçada tanto da União, como do Estado e do Município. Por sua vez, o art. 156 e o de n.º 180 aludem a outro tipo de concessão, a de terras, que se distingue substancialmente da concessão de serviços públicos, em razão do seu objeto, que é, na forma do art. 156, a fixação do homem no campo, mediante “planos de colonização e aproveitamento das terras públicas”.

Três são as principais teorias explicativas da *Concessão*:

I — *Teoria do Ato Unilateral*.

II — *Teoria do Contrato de Direito Privado*.

III — *Teoria do Contrato de Direito Público*.

I — *Teoria do Ato Unilateral* — Para os defensores desta teoria, a *Concessão* é um ato de vontade do Estado que quer realizar o serviço público. Para tanto autoriza ou permite, pelo “jus imperii”, que o terceiro, pessoa física ou jurídica de direito privado, o execute. Filiam-se a esta corrente Cammeo, Otto Mayer, Raneletti. A teoria do ato unilateral filia-se à escola teleológica do Direito, segundo a qual o Estado tem um fim a realizar, e em função dêsse propósito pode delegar a terceiros a realização do serviço público. Noutro sentido é a:

II — *Teoria do Contrato de Direito Privado*

Para os partidários dessa doutrina, a *Concessão* deve obedecer às normas fixadas na lei civil. Haveria, entre o Estado, concedente, e o terceiro, concessionário, um contrato de direito civil. Esse contrato seria a locação de serviço, ou de sociedade ou, mesmo, um simples mandato. Para Joseph Barthelemy, é um *contrato inominado*. Filiada ao civilismo francês, essa doutrina foi acolhida nos Estados Unidos e encontra entre nós, como defensores, Carvalho de Mendonça e Astolfo de Resende.

III — *Contrato de Direito Público* — Há,

finalmente quem enquadre a *Concessão*, como contrato de Direito Público. E, na realidade, esta doutrina ajusta-se com maior propriedade à natureza da concessão que, de um lado, envolve a realização de um “serviço público” e, de outro, subentende um compromisso bilateral entre o Estado e o particular. Entre nós, é o caráter de contrato de direito público que melhor condiz com a concessão. Trata-se de matéria a que a Constituição deu princípios especiais. O processamento da *Concessão* segue um rito administrativo que termina com o registro no Tribunal de Contas. Enfim, o contrato de concessão traduzindo um serviço público prestado por particulares, estabelece um nexo jurídico em que é parte o Estado, e predomina o interesse social, sobre o interesse individual. Isso lhe dá o caráter de *direito público*.

Tem razão Gaston Jèze quando configura a concessão através dos seguintes requisitos:

1.º) é um contrato administrativo propriamente dito;

2.º) tem por fim a exploração e o funcionamento de um serviço público;

3.º) a exploração é realizada, assumindo o concessionário os respectivos riscos;

4.º) a remuneração consiste em perceber o concessionário do público uma taxa fixada pelo sistema de tarifas, durante o período da concessão.

Os requisitos de Gaston Jèze são fixados, via de regra, no contrato de concessão em cláusulas. Podemos, de modo geral, caracterizar a concessão, considerando-a como Contrato Administrativo, tendendo à realização de um serviço público. Portanto, na concessão há a considerar:

a) a prestação de um serviço público, regular, em caráter permanente;

b) o serviço público corre por conta e risco do concessionário;

c) a exploração do serviço de interesse público não visa a fins particulares;

d) a concessão funciona a prazo, compreendendo-se este como o período de tempo necessário à amortização do capital invertido na concessão;

e) o funcionamento da concessão deverá ser sempre atualizado, isto é, sempre ajustado às

exigências do interesse público. *Concessão* para exploração dos serviços de luz deve estar atenta ao crescimento da população para, concomitantemente, providenciar o concessionário a ampliação desse serviço público.

Cabe, por fim, considerar a extinção da concessão. Enumera Bielsa as seguintes formas de extinção:

- a) terminação do prazo; reversão;
- b) revogação, resgate ou encampação;
- c) caducidade, rescisão, revogação;
- d) renúncia;
- e) falência.

A concessão de serviço público apresenta dois problemas conexos: a tarifa e a fiscalização do serviço prestado.

Tarifa é o pagamento unitário e direto do serviço público prestado. Relativamente à concessão, é, segundo Jêze, a forma normal de remuneração do concessionário. Distingue-se da taxa por ser esta o pagamento indireto pelo serviço público prestado pelo Estado. Pelo sistema de pagamento de tarifa, funcionam os seguintes serviços públicos, dentre outros:

- a) Iluminação pública e telefones;
- b) Correios e Telégrafos;
- c) Os serviços de radiocomunicação;
- d) Estradas de Ferro;
- e) Serviços de Água.

Nem todos os serviços acima enumerados são objeto de concessão. De qualquer modo, o regime de tarifa permanece na sua conceituação originária.

Há regras na fixação de tarifas. Themistocles Brandão Cavalcanti (16) considera no cálculo das tarifas os seguintes elementos:

- a) Todas as despesas de operações, impostos e taxas, excluídas as taxas de benefício;
- b) as reservas para depreciação;
- c) a remuneração do capital.

Dentre os serviços públicos, sob o regime de tarifa, merecem especial referência os "Correios e Telégrafos". Pelo art. 5.º X, atribui a Constituição competência à União para:

Art. 5.º

X — Manter o Serviço Postal e o Correio Aéreo Nacional.

A seguir, o inciso XI fixa competência para exploração, mediante autorização ou concessão, dos serviços de telégrafos, de radiocomunicação, de radiodifusão, etc.

Ao Estado está, assim, afeto o serviço de Correios e Telégrafos cuja forma de pagamento

é a tarifa postal-telegráfica, em selos de importância variável segundo a natureza de correspondência, da distância e do pêsô.

Pela fiscalização, a ordem pública acompanha a execução do serviço e, no caso da concessão, o cumprimento das obrigações contratuais. Três são os sistemas de fiscalização:

a) *Fiscalização por administrador ou comissário*. — Em tal caso, o Estado pode servir-se do "perito" e investi-lo das funções de fiscalização.

b) *Fiscalização por repartição* — quando o Estado institui um órgão com as atribuições fiscalizadoras. Esse sistema é aplicável, entre nós, a cargo do Departamento de Iluminação e Gás.

c) *Fiscalização por comissões autônomas* — Trata-se de sistema de fiscalização especial, para acompanhar a realização de serviços públicos temporários. Nos Estados Unidos, tal sistema é preponderante, mesmo para serviços públicos, de considerável duração.

Desapropriação — Desapropriação é a alienação da propriedade imóvel imposta pelo Estado, por motivo de interesse e utilidade pública. Trata-se de matéria capitulada no art. 5.º, XV, alínea g, da Constituição, que dá à União competência para legislar sobre desapropriação.

Tornam-se causa da desapropriação:

- a) necessidade pública;
- b) realização de obras de interesse público.

Em síntese, é o interesse público que justifica o ato de desapropriação. Através deste, o Estado faz prevalecer a razão social de benefício da coletividade sobre o interesse privado, de conservação da propriedade particular. Torna-se a *desapropriação* um ato exclusivo do Estado, não podendo executá-lo o particular, entendendo-se aqui o Estado como os representantes da Administração direta e indireta.

Procede-se à *desapropriação* de dois modos:

- a) mediante acôrdo amigável entre o desapropriante e o proprietário;
- b) mediante processo judicial, quando não fôr possível o acôrdo.

O pedido de "desapropriação" é formulado pelo representante do desapropriante, seguindo-se a citação do desapropriado que acordará ou não com as disposições de desapropriação. Não acertando a oferta, a desapropriação torna-se litigiosa.

Mas a desapropriação não é um ato arbitrário do Estado. Tem, inicialmente, a justificá-la o interesse público.

Depois, a alienação do imóvel contra o proprietário se faz mediante compensação ao proprietário. Esta é a *indenização*, que deverá ser justa e antecipada, isto é, deve corresponder ao justo valor da coisa desapropriada, e processar-se

(16) THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, em *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro*, pág. 297.

antes da realização da obra pública, que a determinar.

Realizada a indenização, o desapropriante fica *imitido* na posse do imóvel. Pode ainda acontecer que a obra pública, por várias circunstâncias, não se realize e a propriedade volte ao seu primitivo titular. Neste caso, dá-se a *retrocessão*. A retrocessão pode ser promovida pelo antigo proprietário interessado em reaver o imóvel, que não se destinou ao fim da desapropriação.

Requisição — Se a desapropriação é a alienação de imóvel, a requisição é a alienação de *bem móvel*. A requisição verifica-se em tempo de guerra e está prevista no art. 5.º, XV alínea *h*, da Constituição, conforme se vê, a seguir:

“Art. 5.º Compete à União :

XV — Legislar sobre :

a

h) requisições civis e militares em tempo de guerra. São ainda institutos de Direito Administrativo o contrato administrativo, a concorrência, o convênio, os institutos estatutários: a nomeação, a aposentadoria, a disponibilidade, a reversão, a readaptação, etc.”

Tribunais Administrativos — Quando tratamos de regime jurídico da função administrativa, vimos que a Administração jurisdiciona os seus próprios atos, declarando-os válidos, nulos ou anuláveis, diante de terceiros. Esta é a função contenciosa da administração a qual pode exercer-se:

a) Através de órgãos específicos de julgamento, na instância administrativa (Tribunais Administrativos); ou

b) Através de órgãos decisórios sem o caráter ostensivamente contencioso do Tribunal.

De qualquer modo, persiste a função contenciosa como integrante da função administrativa e sua função que resguarda direito de terceiro ou do Estado, contra terceiro, é inerente ao Estado Democrático moderno. Em seu oportuno e atual livro — *O Poder Administrativo* — James M. Landis relaciona o desenvolvimento do Tribunal Administrativo como consequência da era de ressurgimento industrial e da Democracia (17). Marcelo Caetano vê na função contenciosa “o conjunto de contestações jurídicas a que dá lugar a ação administrativa ou então, o conjunto de

(17) JAMES M. LANDIS — *El Poder Administrativo*, ver o capítulo I — “La Funcion del Tribunal Administrativo”.

regras relativas aos litígios organizados que a atividade da Administração Pública suscita, sejam quais forem as jurisdições a que foram submetidas. Quer dizer, o contencioso versa apenas questões de Direito Administrativo, firmando decisões que formam uma jurisprudência específica, “jurisprudência burocrática”, assim chamada por Marcelo Caetano”.

O sistema do Tribunal Administrativo é adotado em Portugal. No Brasil, prevalece a instituição dos órgãos decisórios, Conselhos, Comissões, e outros órgãos administrativos e agentes do Poder Público com atribuições decisórias: o D.A.S.P., os Conselhos Jurídicos. Possuímos, ainda, um Tribunal Administrativo de jurisdição e competência: o Tribunal Marítimo Administrativo. Trata-se, como afirmou o Ministro Castro Nunes (18) de uma jurisdição técnica, pois ao Tribunal Marítimo compete fixar a natureza e extensão dos acidentes da navegação, examinando a sua causa determinante e as circunstâncias que se verificarem.

BIBLIOGRAFIA

- HANS KELSEN — *Teoria General del Estado*.
 EUZÉBIO QUEIROZ LIMA — *Teoria do Estado*.
 ADOLFO MERKL — *Teoria General del Derecho Administrativo*.
 OTTO MAYER — *Droit Administratif Allemand*.
 FRITZ FLEINER — *Droit Administratif Allemand*.
 BIELSA — *Derecho Administrativo*.
 MARCELO CAETANO — *Manual de Direito Administrativo*.
 MARSHALL DIMOCK — *Frontiers of Public Administration*.
 LEON DUGUIT — *Précis de Droit Administratif*.
 ZANOBINI — *Corso di Diritto Amministrativo*.
 F. GOODNOW — *Les Principes du Droit Administratif des Etats Unis*.
 ROGER BONNARD — *Précis de Droit Administratif*.
 CINO VITTA — *Diritto Amministrativo*.
 SILVIO TRENTIN — *L'Atto Amministrativo*.
 SANTI ROMANI — *Corso di Diritto Amministrativo*.
 M. SEABRA FAGUNDES — “Revogação e Anulamento do Ato Administrativo”.
 THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *Instituições de Direito Administrativo — Tratado de Direito Administrativo*, II Volume.
 JAMES M. LANDIS — *El Poder Administrativo*.

(18) Apud THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *Tratado de Direito Administrativo*, Vol. I, pág. 204.

O Problema do Tirante de Navegação e os Aproveitamentos Hidrelétricos nas Obras de Regularização do Regime Fluvial

LUCAS LOPES

“Les fleuves et rivières que se trouvent dans leur état primitif ou à peu près, de même que les cours d'eau puissamment équipés, doivent pouvoir, par des nouveaux aménagements, faire naître des trafics nouveaux puisés dans un potentiel de transports dont la croissance s'identifie avec celle de l'activité des hommes.”

(M. A. DELMER — NAVIGACION INTERIEURE)

AIDEIA de proceder-se a regularização parcial do regime hidrológico do São Francisco, através de obras de represamento de múltipla finalidade, implica em conseqüências de real interesse para a melhoria das condições de navegabilidade do trecho médio de Pirapora a Juazeiro, com o aumento do tirante d'água no período das estiagens.

Apesar de ser, inevitavelmente, uma notável via de transportes fluviais, o São Francisco, em seu estado natural, com insignificantes trabalhos de melhoramento, apresenta deficiências graves em face das exigências de um tráfego moderno.

De fato, em conseqüência do regime hidrológico da bacia, durante os meses de julho a outubro, as vazões do caudal se reduzem a níveis que tornam insignificantes o tirante livre para a navegação em um grande número de pontos. Barcos calando 1,20 m, como o “Engenheiro Halfed” só conseguem trafegar durante 7 a 8 meses do ano. No período de estiagem somente vapores de 0,60m de calado, com carregamento reduzido, mantêm em condições precárias o intercâmbio comercial entre os dois extremos do trecho médio navegável.

Como mostraremos em outra parte deste estudo, inúmeros obstáculos, de caráter local, dificultam a passagem dos barcos, mesmo em águas médias. Entretanto, é notório que a diminuição do caudal é o fator dominante na criação de dificuldades para a navegação do São Francisco.

Antes que a engenharia moderna tivesse aprendido a raciocinar em termos de regularização do regime fluvial, por obras de represamento de múltipla finalidade, as soluções possíveis para o melhoramento do São Francisco seriam encontradas, exclusivamente, nos esquemas de canalização, por meio de barragens eclusadas, ou de

melhoramentos locais através de dragagens, derrocamentos, espigões e guias correntes.

Hoje, compreende-se que, sem eliminar a necessidade de obras locais em certas passagens difíceis, pode-se alterar de forma substancial as condições mínimas de navegabilidade do rio, com a operação oportuna de grandes reservatórios de montante que, exercendo finalidade de controle de enchentes, geração de energia elétrica, irrigação, etc., possam sustentar uma vazão superior à mínima natural durante a época de estiagens.

Naturalmente êsses reservatórios devem jogar com volumes de ordem de bilhões de metros cúbicos, uma vez que atuarão, retendo as enchentes e reforçando as vazões de estiagem, durante períodos de várias semanas ou mesmo meses. Serão, por isso, obras de custo elevado, que se não justificariam economicamente, em face do tráfego atual do São Francisco, se não exercessem outras funções, de ponderável significado econômico.

Não é fácil estabelecer-se um critério seguro de apropriação de custos de um conjunto de reservatórios de múltipla finalidade, de modo a atribuir a cada uma de suas funções uma cota do custo total, permitindo a análise econômica dos efeitos que ela pretende exercer. Não será fácil avaliarmos as parcelas do custo dos reservatórios de regularização que devam ser apropriadas no custo do controle das enchentes ou no de melhoria das condições de navegabilidade. A experiência americana do Tennessee (1) indica as proporções dos custos, em face dos benefícios respectivos, que deviam ser apropriados a três itens principais:

Navegação 22%
 Controle de enchentes 12%
 Geração de energia 65%

Naturalmente essas proporções não têm caráter universal. Servem entretanto como elementos auxiliares para esclarecer nossos raciocínios.

Se adotarmos como premissa que deverão ser construídos reservatórios custando 1 bilhão de cruzeiros, deveriam apropriar à melhoria da nave-

(1) R. A. MONROE — *Principles of Allocation of costs* — Seminar on Economies of Multiple — purpose projects — TVA.

gação num total de 220 milhões de cruzeiros. Considerando que essa melhoria atingirá aos 1.370 quilômetros do curso médio navegável, encontraríamos para custo por quilômetro de rio o total de 160.000 cruzeiros. Se compararmos êste custo com as despesas normais de construção rodoviária verificaremos que são modestos.

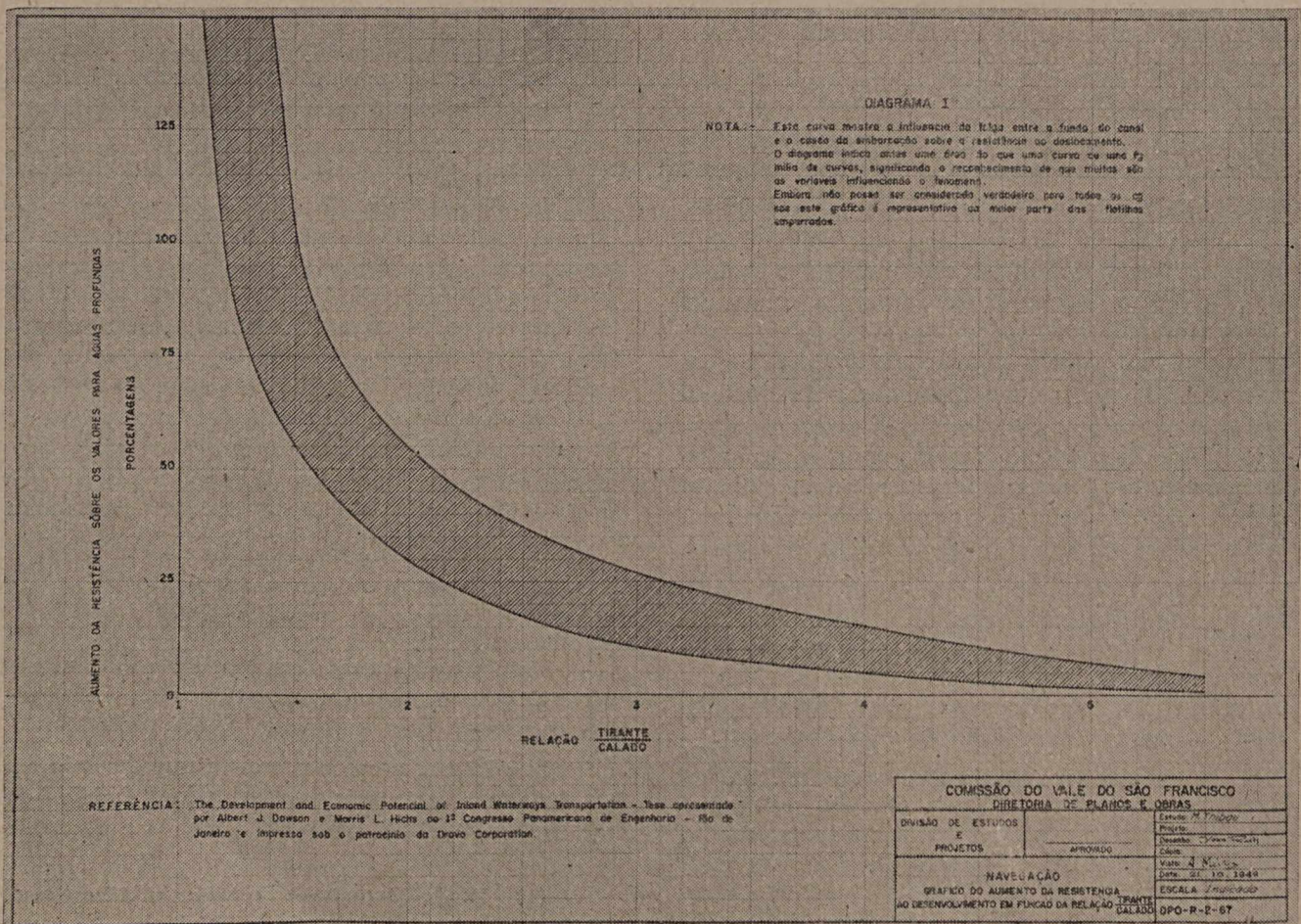
Analiseemos, mais de perto, qual o significado real de um aumento do tirante de navegação no São Francisco. Deixemos de lado qualquer consideração sobre a maior segurança do tráfego. Os resultados mais ponderáveis de um aumento do tirante serão derivados da possibilidade que êle abre de adoção de barcos de maior tonelagem, com aparelhos de propulsão mais eficientes, permitindo maiores velocidades comerciais de tráfego.

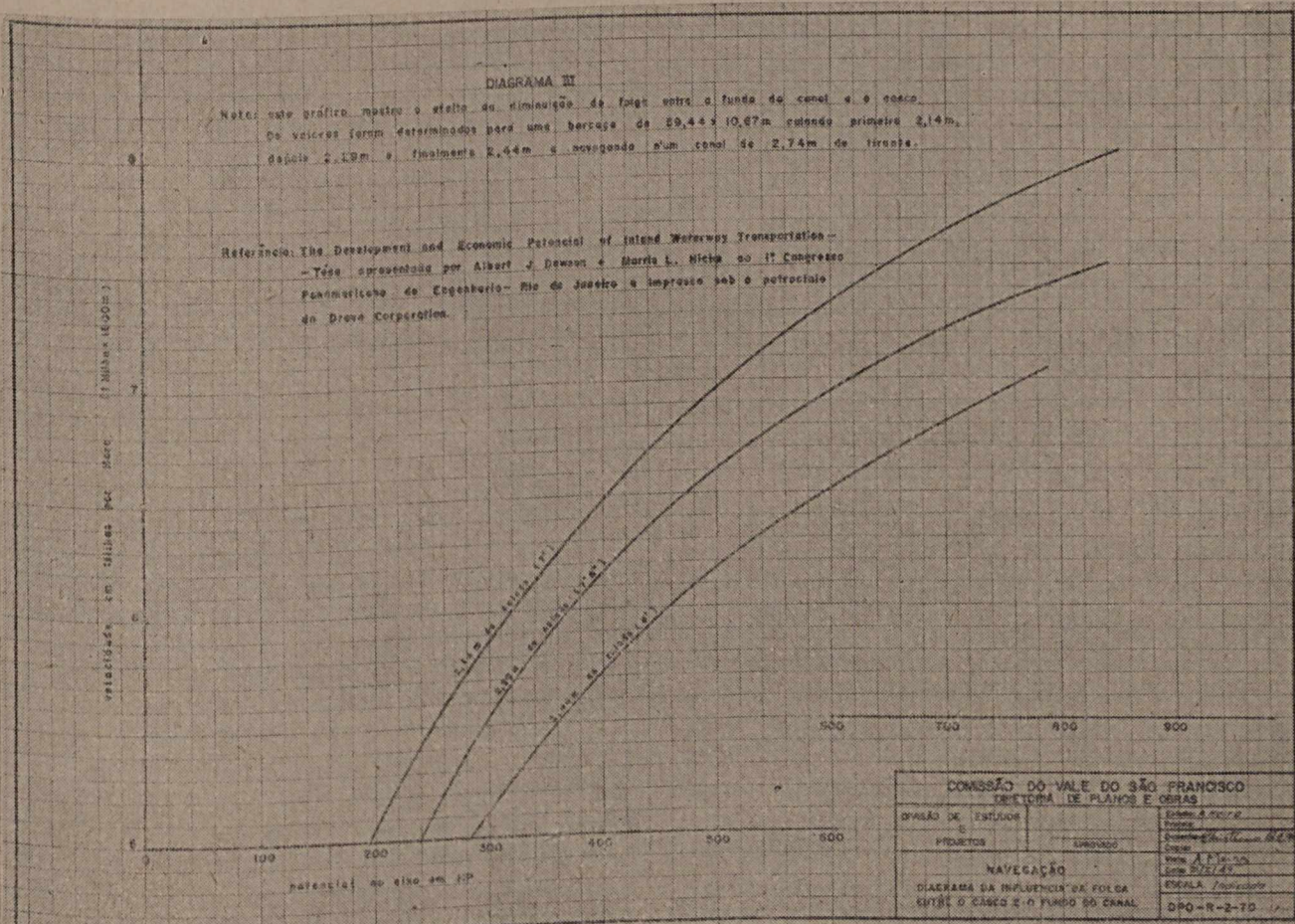
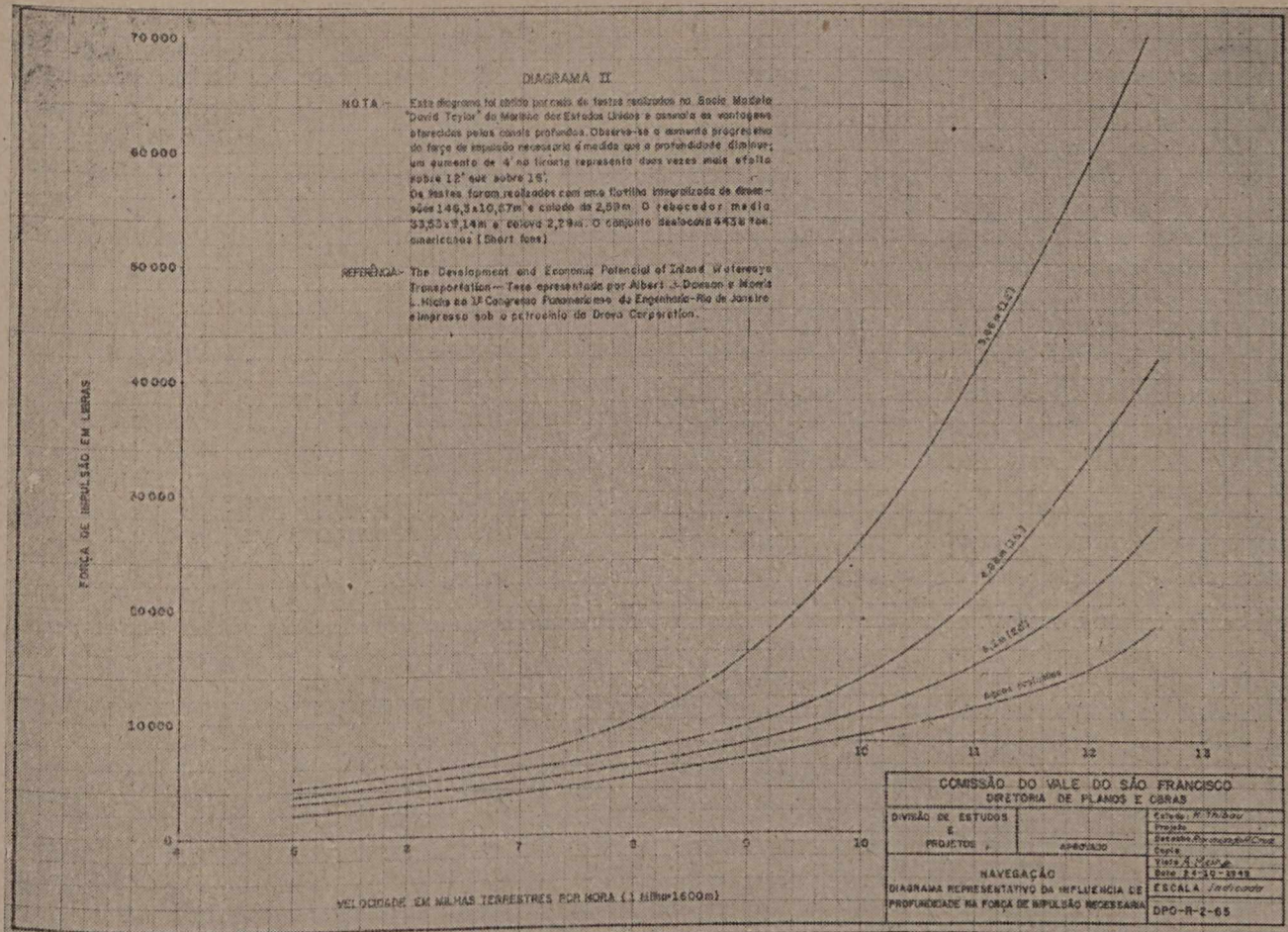
A análise do diagrama I, que reproduzimos abaixo, mostra como cresce a resistência do deslocamento do barco à medida que se reduz a relação do tirante livre para o calado, numa série de barcos observados (2). O diagrama II é um gráfico de dados obtidos pela bacia modelo de provas "David Taylor" da Marinha dos Estados

Unidos e assinala os resultados excepcionais que se obtêm com o aumento dos tirantes na curva de esforços de propulsão relacionadas a velocidades de deslocamento.

Êsses elementos mostram que um rio de pequeno tirante tem o mesmo significado para o tráfego que uma estrada de ferro de más condições técnicas, onera indefinidamente o custo dos transportes. Um aumento de tirante tem o mesmo sentido que uma retificação de traçado que vise diminuir o comprimento virtual de uma ferrovia. Êle representará diminuição de despesas de transporte mesmo nos trechos de rio em que já existe folga suficiente para o tráfego fluvial. A possibilidade de adoção de barcos de maior tonelagem é uma vantagem reconhecida. A possibilidade de se utilizar propulsão a hélice, substituindo a propulsão a roda é outra vantagem que oferecerá um aumento de tirante de pequenas proporções. Com 1,80m de tirante já é possível a adoção de hélices, com segurança, o que significará a possibilidade de emprêgo generalizado de motores Diesel, em substituição às máquinas alternativas a vapor de baixo rendimento. Com tirantes mínimos de 1,80m e pequenas melhorias nas passagens difíceis, será possível o emprêgo de comboios de chatas, empurradas por rebocadores Diesel, de propulsão a hélice com dispositivo "Kort nozzle". Isto permitirá um tráfego rápido e econômico no vale.

(2) DAWSON N. HICKS — *The development and Economic potential of Inland Waterways Transportation* — Dravo Co. Pittsburgh — 1949.





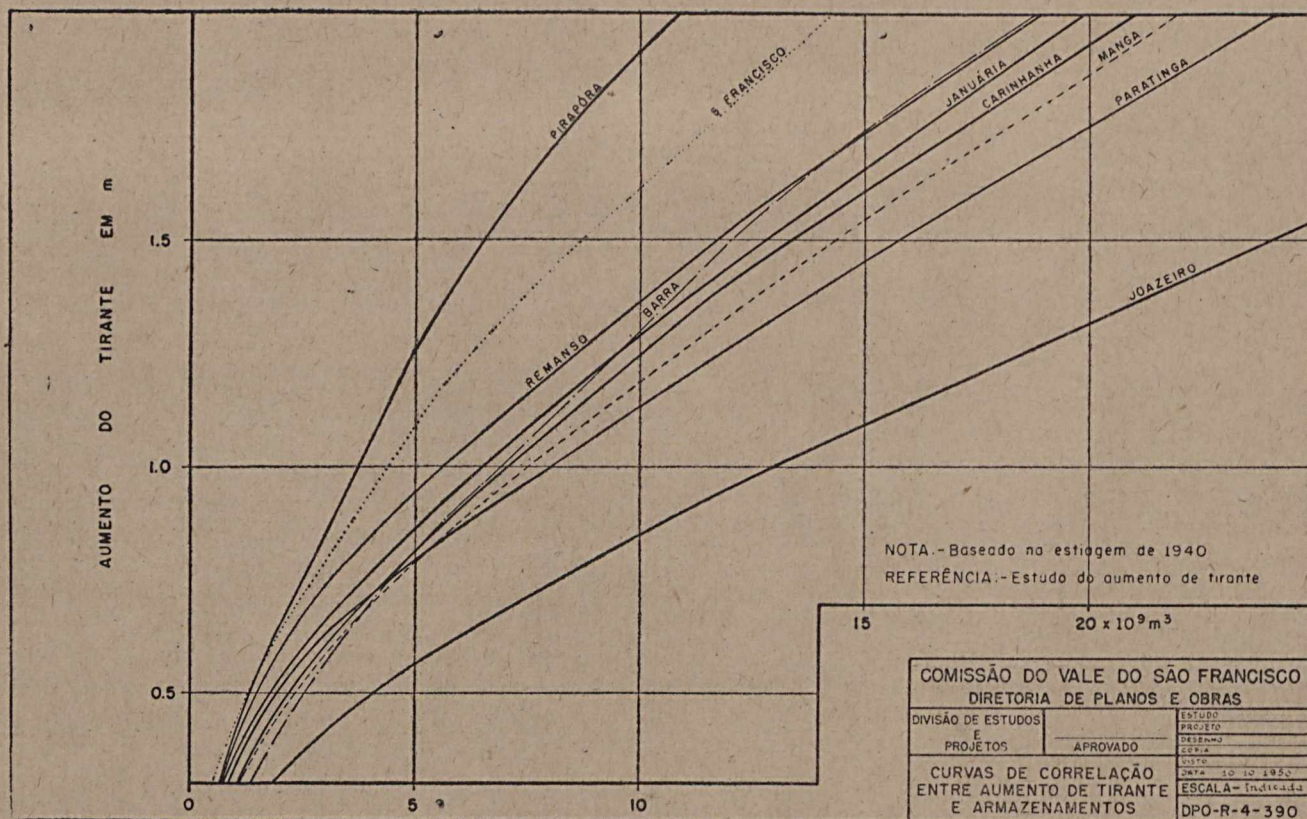
Os estudos de hidrologia que foram realizados pelos técnicos da Diretoria de Planos e Obras permitiram uma análise razoavelmente segura do problema do aumento do tirante.

Tratava-se de investigar pelas curvas "cota descarga" de cada pôsto hidrométrico quais os armazenamentos à montantes que seriam capazes de aumentar o tirante de 20, 40, 80, etc. centímetros. Em outras palavras, tratava-se de determinar o volume d'água que elevaria o nível de estiagem de uma certa altura em cada pôsto hidrométrico durante todo o período de estiagem.

Não vamos descrever aqui o processo de cálculo e as verificações procedidas pela equipe de técnicos da Diretoria de Planos e Obras porque no trabalho do *Engenheiro Mauro Thibau* o assunto é apresentado e discutido em todos os seus aspectos.

Só nos importa ressaltar a conclusão de que, armazenamentos de múltipla finalidade, de ordem de 8 bilhões de metros cúbicos úteis, representará substancial aumento de tirante sôbre o mínimo dos períodos de estiagem, que podem ser avaliados de forma aproximada pelos elementos do gráfico anexo, relativo ao ano de 1940:

cms de aumento de tirante	
Pirapora	135
São Francisco	114
Januária	113
Manga	104
Carinhanha	108
Paratinga	100
Barra	111
Remanso	120
Joazeiro	74



Deve-se notar que a profundidade mínima atual por ocasião das estiagens, nos pontos críticos é de 0,60m entre Pirapora e Lapa e de 1,20 entre Lapa e Joazeiro.

Considerando a situação das passagens difíceis, os estudos desenvolvidos sôbre um período de 21 anos de observações concluem que, com armazenamento de 8 bilhões de metros cúbicos, navios de 1,20m de calado como o Halfed, trafegarão francamente, durante os 12 meses do ano, num total de 18 anos. Em situações semelhantes a 3 dos anos mais secos observados, poderão surgir condições menos favoráveis de passagem sem interromper, entretanto, a navegação em caso algum.

Si bem que a deficiência de informações limétricas nos pontos de passagem difícil, e falta de batimetria precisa, nos impeça de conclusões numericamente positivas, os dados investigados são suficientes para fixarmos a conclusão que, os efeitos de regularização do regime, por barragens de montante com volumes úteis de 7 a 8 bilhões de metros cúbicos, serão ponderáveis, permitindo prever-se a possibilidade de utilização de barcos de 1,50 m de calado, desde que sejam também executadas pequenas obras locais em poucos pontos de passagem difícil.

Essas obras que foram estudadas em detalhe no relatório do *Eng.º A. H. Portugal*, serão comentadas em outro capítulo desse estudo.

Concluindo este capítulo devemos lembrar que as obras de armazenamento previstas no Plano, oferecendo já substancial aumento de tirante, devem ser consideradas como etapa inicial de um processo contínuo de represamento no alto São Francisco e nos afluentes mais importantes do médio, que irá, quando desenvolvido em novas etapas, melhorar gradativamente as condições de navegabilidade do rio.

* * *

"Power, one of the most important needs of man, is normally an income-producing factor. The bombing of power generating facilities, where technically practicable, with any type of dam — whether built for flood control, low water control, navigation or recreational purpose — may make economically feasible many a project which otherwise might not be so".

(National Resources Board — Report)

Não vamos analisar aqui tôdas as possibilidades ou projetos de aproveitamentos hidrelétricos localizados na bacia do S. Francisco, que têm sido focalizados por entidades interessadas na utilização da energia hidráulica. Faremos um rápido registro, no fim dêsse capítulo, dos maiores empreendimentos em curso, para discutirmos, agora, as obras de captação de energia hidrelétrica associadas e represamentos de regularização do regime fluvial.

Numa região de relêvo comumente acidentado, os aproveitamentos hidrelétricos mais econômicos são os que se encontram em quedas naturais, de grande altura, quase sempre localizadas nos trechos superiores dos rios, onde são relativamente pequenos os volumes de água em jôgo.

Na bacia do S. Francisco, inúmeras cachoeiras e desníveis naturais vêm sendo utilizados na região de suas cabeceiras, com a instalação de usinas elétricas. Essas obras não sugeriram, todavia, a construção de grandes reservatórios, que pudessem ter alguma influência ponderável na regularização do regime fluvial do rio principal.

Por outro lado, com o incremento excepcional das demandas de energia no alto S. Francisco, estão praticamente esgotadas as possibilidades de aproveitamentos hidrelétricos de porte médio ou grande, em desníveis de elevada altura, sem obras de armazenamento d'água. Mesmo que não se tivesse em mira formar reservatórios com finalidades múltiplas decorrentes da regularização do regime fluvial, já se imporia a construção de represas visando a utilização de potenciais superiores aos mínimos de vazão.

Existe, na verdade, a possibilidade de ampliação dos potenciais naturais existentes pela construção de bacias de compensação de efeitos locais, de reduzida influência sobre o grande rio.

Desde porém que se tenham em foco as vantagens da regularização do regime do S. Francisco, a construção de quedas artificiais e grandes

reservatórios torna-se a solução mais adequada, em termos gerais, para o problema de suprimento de energia do alto S. Francisco.

Em face das vantagens enormes oferecidas pelos represamentos que apontamos nos capítulos anteriores desta parte, impõe-se uma política de seleção dos aproveitamentos hidrelétricos do alto S. Francisco com a consideração de múltiplas finalidades.

Os custos iniciais elevados serão justificados pelo controle das enchentes, pelo aumento de tirante e por tôdas as conseqüências benéficas que tais obras oferecerão ao Vale, em vez de pesar exclusivamente sobre a obra de utilização hidrelétrica.

Felizmente os estudos hidrológicos e de campo indicaram os locais de interesse para a construção de barragens de regularização, em áreas de grande demanda de energia, abrangendo a região industrial do centro de Minas Gerais.

Desta forma nas represas de regularização será possível instalar usinas elétricas de vulto, com mercado garantido em curto prazo para a energia que irão gerar.

No Capítulo II da IV Parte estudaremos as possibilidades econômicas da zona industrial do centro de Minas apontando os fatores que justificam a previsão de aumento das demandas da energia na proporção de 11,5% cumulativos anuais, o que garante um mercado satisfatório para a energia a ser gerada nas usinas que se instalem ao pé das barragens de regularização.

A primeira usina já completamente estudada e que terá influência ponderável no esquema de regularização do regime do S. Francisco, é a do Fecho do Funil, onde serão instalados 120.000 Kw numa barragem de 75 metros de altura, com 160 metros de comprimento de crista, armazenando 1 bilhão de metros cúbicos úteis, para uma depleção de 10 metros.

O orçamento desta obra pode ser resumido da seguinte forma:

Milhões de cruzeiros	
Obras hidráulicas e de geração ...	310
Obras complementares e anexas	133
Soma	443

Para sua realização foi prevista no Plano SALTE uma verba de 300 milhões de cruzeiros, tendo sido estudada, por sugestão nossa, a constituição de uma sociedade de economia mista, com participação da União e do Estado de Minas Gerais.

Essa empresa, Companhia de Eletricidade do Alto São Francisco, deverá ter um capital inicial de 600 milhões de cruzeiros, incorporando os sistemas elétricos de propriedade do Estado que servem ao território mineiro da bacia do São Francisco.

As bases estudadas sugerem a participação da União e do Estado em igualdade de condições na formação da empresa. A União subscreverá 300 milhões de cruzeiros da verba do Plano SALTE, sendo 150 milhões em ações ordinárias e 150 milhões em ações preferenciais. O Estado de Minas, da mesma forma subscreverá 150 milhões de ações ordinárias e 150 milhões de ações preferenciais, podendo solicitar a contribuição do público para a subscrição de parte de sua cota de ações preferenciais.

Além da construção e operação da Usina do Fecho do Funil e sistemas elétricos incorporados a Companhia se incumbirá de completar a construção e operar, por conta do Governo Federal, as usinas de Jequitai, Pandeiros e outras que forem julgadas necessárias no Plano Geral de Aproveitamento do São Francisco a ser aprovado pelo Parlamento.

Em inúmeros trabalhos que foram apresentados como contribuições ao Plano do S. Francisco pelos Engenheiros H. L. Heinzemann, J. R. Cotrin e M. Thibau e nos estudos da Companhia Brasileira de Engenharia (CBE), sobre o Plano de Eletrificação de Minas Gerais, o empreendimento do Fecho do Funil foi tão exaustivamente analisado que nos dispensamos de anexar aqui outras considerações a respeito.

A segunda obra de finalidade hidrelétrica e com repercussão no esquema de regularização do regime fluvial do S. Francisco é o reservatório de armazenamento já iniciado no Rio Pará, a montante da usina do Gafanhoto. Esse reservatório armazenará cerca de 500 milhões de metros cúbicos d'água e permitirá a utilização integral da potência de 18.600 C.V. instalada na usina do Gafanhoto, que devido a redução de vazões nas estiagens só vem utilizando 7.000 C.V. de sua capacidade em máquinas. A construção desse reservatório em Cajuru, sem instalação local de qualquer equipamento de geração de energia, foi orçado, em face dos últimos estudos concluídos pela Comissão, em 28 milhões de cruzeiros. Deverá ser construído pelo Governo de Minas com verbas da CVSF porquanto, além de representar uma parcela de regularização do regime fluvial, fornecerá a energia necessária às obras do Fecho do Funil, evitando a instalação local de unidades térmicas para a movimentação do canteiro de obras, pedreiras, etc.

O projeto de construção da barragem das Três Marias, no próprio rio S. Francisco, logo a jusante da foz do Indaiá, com finalidade precípua de satisfazer a maior cota do programa de regularização do regime fluvial, acarretará também a criação de uma grande fonte de energia hidráulica, a uma distância aproximada de 220 km do centro de gravidades dos consumos de energia elétrica da região central de Minas que se encontra junto a Belo Horizonte.

Sendo uma obra de vulto, que exigirá estudos demorados e bem conduzidos, a indicação do

potencial a ser utilizado tem o caráter de primeira aproximação. A potência provável de 300.000 Kw deverá ser instalada em etapas sucessivas, provavelmente a partir de 1958.

Avaliamos que somente em 1953 se deverá atacar essa obra de modo intensivo, devendo-se completá-la em cinco anos, utilizando-se para isso do mecanismo de financiamento a longo prazo.

Sendo o projeto da barragem das Três Marias, ou obra equivalente nas proximidades, o empreendimento de maior vulto estudado no Plano do São Francisco, julgamos indispensável que esclareçamos o nosso ponto de vista sobre a apropriação de seus custos e obtenção dos recursos financeiros para sua execução.

Interessando diretamente a todo o vale, a parte de obras de regularização, orçada em 1 bilhão de cruzeiros, deve ser financiada pelos recursos do artigo 29 do ADCT. Interessando mais diretamente a quase toda região mineira do alto São Francisco, e mesmo a áreas vizinhas fora da bacia, os serviços de instalação da usina elétrica devem ser financiados pela Companhia de Electricidade do Alto São Francisco, à medida das demandas que ocorrerem.

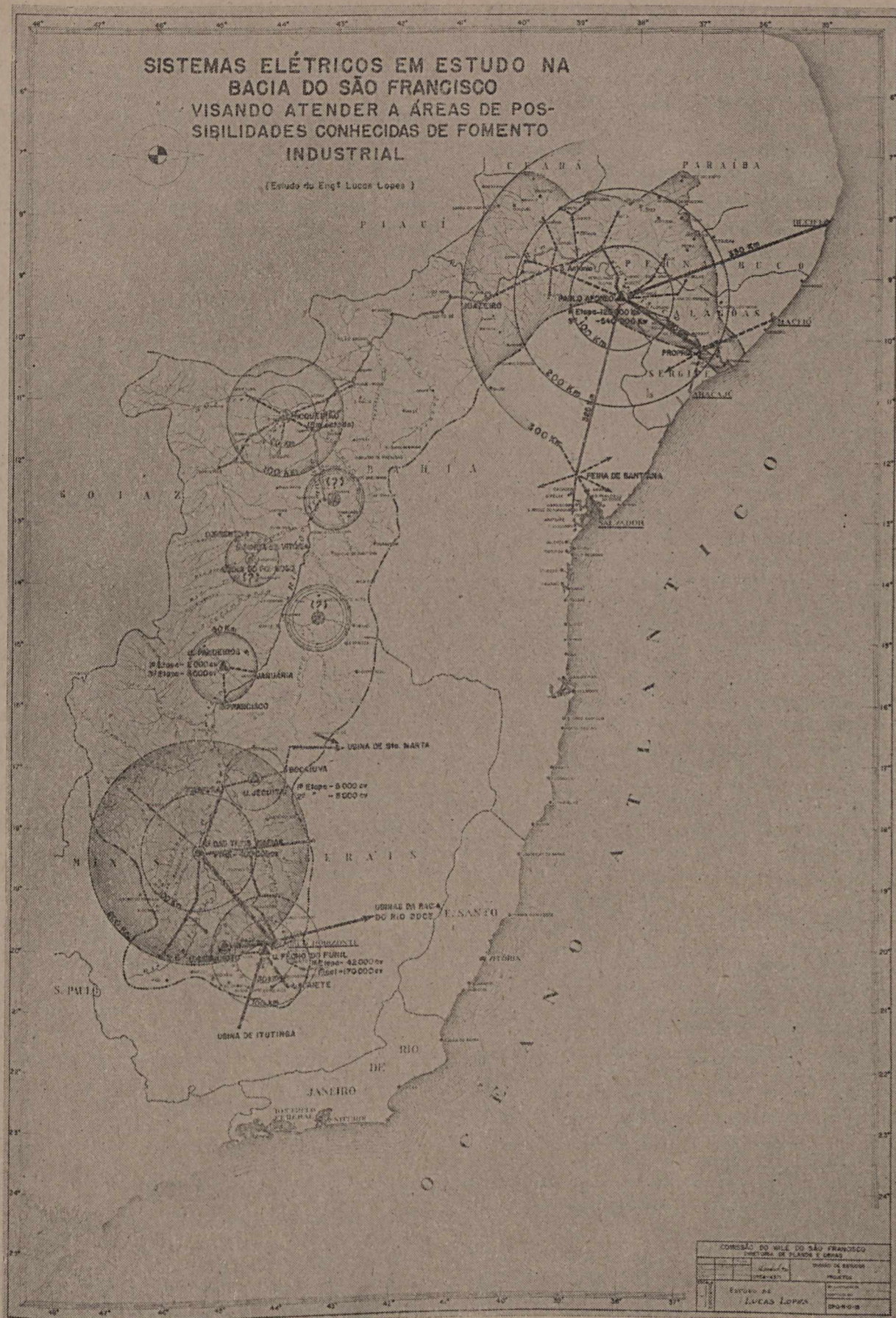
As usinas de Pandeiros, Jequitai e Formoso, já iniciadas, têm como finalidade o abastecimento de energia de áreas nitidamente privilegiadas por suas possibilidades econômicas. Os estudos dos técnicos especializados justificam a execução de primeiras etapas dessas obras com as seguintes potências e custos:

	Milhões de cruzeiros	
Pandeiros	(1.500 Kw)	26
Jequitai	(3.500 Kw)	60
Formoso	(1.500 Kw)	24

Além dessas obras de aproveitamento de energia elétrica considerou a CVSF o programa de extensão de linhas de transmissão de Paulo Afonso em direção às áreas de montante da cachoeira, previndo a utilização de parte substancial da energia a ser transportada em trabalhos de bombeamento d'água para irrigação, nos moldes do que foi realizado em Petrolândia. Para esse trabalho previu-se uma cooperação da CVSF equivalente a 20 milhões de cruzeiros no primeiro quinquênio de realização do Plano.

No alto S. Francisco cogita-se ainda da construção da Usina de Floresta, pela Cia. Fôrça e Luz de Minas Gerais, que deverá construir um reservatório de 150 milhões de metros cúbicos. Localizada a jusante do Fecho do Funil esta usina terá uma potência total de 70.000 Kw depois de construída esta barragem.

No rio das Velhas, o projeto de construção de três barragens eclusadas, em Ponte Raul Soares, Baldim e Jequitibá, visando o armazenamento global de cerca de 600 milhões de metros cúbicos,



com finalidade de regularização e extensão da navegação do rio das Velhas até próximo a Belo Horizonte, permitirá, no futuro, a captação de um potencial global de 60.000 Kw.

Na barragem do Boqueirão do Rio Grande cujos estudos prosseguem, poderá ser instalado um potencial ponderável. A fixação desse potencial e das etapas aconselháveis de utilização dependerão das conclusões desses estudos.

Finalmente estudou a CVSF o problema de instalação de algumas usinas de pequeno porte, de

100 a 500 Kw, em algumas cidades do vale, julgando entretanto que, somente depois de realizados trabalhos preliminares de fomento à produção e assistência geral às populações, será oportuno enveredar-se por um programa dessa natureza. Por outro lado a CVSF julga conveniente não assumir a responsabilidade de ampliação de serviços de força e luz que se enquadrem no âmbito das obras puramente municipais porque de outro modo assistiria a pulverização de seus recursos em serviços de interesse local e secundário.

Comunicações Administrativas

ROSCOE MARTIN

(do Departamento de Ciência Política da
Universidade de Siracusa, Estados Unidos)

OS homens vivem num mundo em que todos dependem inteiramente das relações que mantêm uns com os outros não só para conseguirem as comodidades que tornam a vida mais suportável como também para obterem o indispensável à subsistência. As páginas da história atestam sobejamente que isto é e sempre foi um fato. O Código de Hamurabi, gravado com esmêro na pedra, serviu para instruir os cidadãos da época sobre as disposições da lei, código êsse que é hoje um notável documentário de uma civilização que desapareceu. Para nós "Maratona" é apenas uma corrida de muitas milhas em que jovens atletas suarentos — e até mesmo algumas peccas menos jovens e também avisadas — disputam o troféu da vitória. Há 25 séculos, porém, a Maratona simbolizou um grande feito militar cuja nova foi levada ao povo de Atenas por um corredor que percorreu a pé as 26 milhas e 385 jardas que separavam o campo de batalha da capital grega. Há 175 anos passados Paul Revere viajou a cavalo a noite toda para prevenir seus amigos de um ataque dos ingleses a Boston. O Barão Rothschild vigiava atenta e constantemente seus investimentos por intermédio de informações que lhe chegavam às mãos, através do Canal da Mancha, transportadas por pombos-correio. Um africano, batendo o seu tambor, envia mensagens que são transmitidas por inúmeros tocadores de tambor, uns após outro, até que toda a selva esteja informada. Toscanini transmite sua idéia dirigindo as várias partes de sua orquestra; Portinari, combinando côres em suas telas, e Hemingway articulando frases com as palavras que saem de sua pena. O tempo, as circunstâncias e os instrumentos variam; só o propósito se mantém invariável: transmitir o pensamento e o sentimento de um ser humano a outro.

NATUREZA E USO DAS COMUNICAÇÕES ADMINISTRATIVAS

Um chefe do serviço público consome quase todo o seu tempo em comunicações com os outros. Durante o dia, êle atende a meia dúzia de chamados telefônicos (se tiver um bom secretário, não atenderá mais de seis) e faz talvez igual número de chamadas. Êle recorrerá frequentemente ao sistema de comunicações internas a fim de receber informações ou expedir instruções aos membros da sua equipe de auxiliares. Comparcerá a uma conferência convocada por seu supe-

rior imediato e talvez tomará parte na reunião de uma ou outra comissão. Gastará dez minutos com cada uma da meia dúzia de peccas que o visita, pessoas essas que já foram selecionadas pelo seu secretário e cuja entrevista já foi devidamente programada. Êle lerá as cartas recebidas e que não podem ser respondidas sem a sua atenção e gastará uma hora ditando as respostas. Conferenciará com seus subordinados e examinará com êles os resumos de notas que requerem providências e rascunhos de cartas ou bilhetes que devem ser redigidos em resposta. No fim do dia, êle porá sua assinatura numa porção de papéis, alguns dos quais preparados sob sua orientação e outros por seus colaboradores e à sua ordem. Todos êsses atos, e muitos outros como êstes, caracterizam o campo realmente amplo em que a ação administrativa se reduz, em termos simples, à expressão "comunicações administrativas".

E', pois, evidente que elas representam um elemento básico em tôdas as fases do processo de govêrno; na campanha política que antecede as eleições; no ato legislativo que se transforma em fundamento para a ação administrativa; nas incontáveis notas, instruções e outras formas de manifestação de inteligência, quer orais ou escritas, pelas quais os planos se traduzem em medidas práticas e, finalmente, nas muitas relações individuais e de grupos entre o govêrno e o público. Seria insidioso sugerir que um govêrno, um órgão ou uma atividade qualquer está mais (ou menos) do que outro à míngua de meios eficientes de comunicação, muito embora todos provavelmente concordem que o processo dessa comunicação nas organizações internacionais é mais significativo e os seus problemas mais complexos do que em qualquer outra parte. Não é sem razão que a UNESCO adotou a legenda "povos falando com povos" como objetivo fundamental, porque essa legenda resume um problema básico e, talvez, o problema principal do refôrço da concórdia internacional assim como da cooperação mundial através das organizações internacionais.

O termo "comunicação administrativa" implica na existência de alguém que deseja (ou que precisa) falar e de algum que deseja (ou que precisa) ouvir. Pondo-se de parte êsse conceito elementar, o termo também sugere que há algo que merece ser dito com respeito à administração dos negócios do govêrno. Implica, finalmente — isto porque com a *comunicação* queremos dizer *comunicação eficiente* — na existência de um duplo

contato entre o que fala e o que ouve: uma mensagem entregue mas não compreendida ou aceita tem aproximadamente o mesmo valor daquela que não foi formulada podendo constituir, na verdade, uma autêntica ofensa até. A pessoa que fala pode ser o Presidente da República, um diretor de departamento, a telefonista, uma comissão da Câmara, um cidadão, o público em geral. Por outro lado, o auditório pode ser representado por um dos acima citados. A pessoa que fala pode falar, escrever, traçar diagramas, organizar tabelas, exibir quadros: o único requisito é que ela adote o meio adequado a seu assunto, seu propósito e seu auditório, porque, além da "informação", deve haver "sugestão". Vista em seu mais amplo sentido, pois, a comunicação administrativa ocorre quando há realmente entendimento escrito ou oral a respeito da administração dos negócios governamentais.

Já se evidenciou, portanto, que muito embora a comunicação administrativa seja um processo comum a todos os governos, a solução satisfatória de seus principais problemas é peculiarmente importante nos Estados democráticos. As medidas unilaterais e arbitrárias baseadas na força física podem ser úteis num regime ditatorial mas não serão toleradas numa democracia. Nesta, é mister que haja um acôrdo substancial em tôdas as etapas importantes: acôrdo quanto aos fins a alcançar, quanto aos meios e métodos empregados e também quanto ao mérito dos resultados obtidos. Em sua essência, a democracia é um governo de conciliação; é um sistema em que "o melhor caminho", a *panacéia* do ditador, cede o seu lugar diante da sabedoria coletiva do povo. John Dewey disse a mesma coisa com as seguintes palavras: "... o valor e a força da maneira democrática de viver... estão nos processos de eficiente entendimento, de conferência, de consulta, de intercâmbio e combinação de experiências — de livre conversação se o quiserem". (1)

A comunicação administrativa pode ser examinada de qualquer um de vários pontos de vista. Pode ser observada com os olhos do cidadão: o que lhe parecem as coisas da administração pública? Por que? Pode ser observada da vantajosa posição ocupada pelo legislador: o que sabe êle a respeito do Poder Executivo? Como aprendeu o que sabe? Por que não sabe mais? Realçaremos, porém, o ponto de vista do administrador, não desprezando, embora, a menção que se deve fazer a outros pontos de vista desde que as referências feitas se mostrem úteis à nossa análise. Do lugar em que se coloca o administrador, grande número das complexidades comuns da administração pública é prontamente identificável como simples questão de comunicação. E' isto realmente o que ocorre com o emaranhado da coordenação, por exemplo. Forneça-se ao chefe uma corrente de informações dignas de confiança nas quais poderá

apoiar suas decisões, oferecendo-lhe também contatos eficientes com as pessoas responsáveis pela ação praticada e suas dificuldades parecerão imediatamente a ser fáceis de resolver. O dilema do *alcance do contrôle* enquadra-se na mesma categoria. O mesmo acontece com a correlação entre as funções "*linha-auxiliar-staff*" que freqüentemente se confundem, em parte devido à deficiência das comunicações. O administrador é, por excelência, o árbitro; pouco pode êle realizar por intermédio de ordens. Sua maneira de viver está condicionada pela necessidade imperativa de obter o consentimento, em todos os setores, de tôdas as pessoas de um ou de outro modo envolvidas no empreendimento. Êle depende inteiramente da comunicação.

Internamente, as comunicações administrativas são uma simples questão de estabelecimento de vias livres de intercomunicação dentro da administração. Isto implica, acima de tudo, em relações satisfatórias, em termos de contatos e ligações com o legislativo. Nesse particular, a via é, como sempre foi, de duas mãos! E' importante que o Congresso entenda de pronto as operações administrativas; mas é igualmente importante que o Executivo tenha a capacidade de compreender a política legislativa, tenha conhecimento profundo da têmpera do legislativo e fácil acesso às câmaras legisladoras. Isto representa um convite à mútua boa fé e à cordialidade, coisas que decorrem e só podem decorrer do intercâmbio eficaz de informações.

Dentro da hierarquia administrativa a pressão exercida no sentido da intercomunicação é contínua e sua necessidade insaciável. Conforme a organização evoluir em amplitude e complexidade, a necessidade de intercomunicação aumentará numa proporção que se assemelha à progressão geométrica, enquanto que numa instituição que possui consideravelmente órgãos regionais bastante dispersos, é de valor crucial o sistema de informações. Estas são transmitidas em tôdas as direções — para baixo, aos que arcam com as responsabilidades pela ação; para cima, aos que devem depender da experiência como base para as decisões e, para os lados, aos que colaboram direta ou indiretamente na ação a ser praticada. O fluxo de informações deve certamente ser seletivo, desde que não é possível compartilhar com todos os indivíduos tôdas as parcelas significativas das informações. Mesmo assim, o volume é muito grande. Examinaremos os elementos essenciais de um bom sistema atual de comunicações internas. Notemos aqui apenas que o sucesso e a facilidade com que a máquina administrativa funciona dependerá, em proporções não diminutas, da eficiência do sistema de intercomunicações em vigor.

Externamente, a intercomunicação administrativa se transforma, em grande parte, num problema de boas relações com o público. Numa democracia, há duas principais razões de necessitar o povo de se manter informado sôbre os atos administrativos. Em primeiro lugar — e relativamente

(1) Citado em "*The Art of Plain Talk*", de RUDOLPH FLESCH (New York and London, 1946) pág. 194. Vide *Committees and Conferences*, de William E. Utterback (New York, 1950) Especialmente o cap. I.

ao problema das informações, — é mister que êle conheça os fatos para que possa, finalmente, formar o seu juízo sôbre a política pública e assim escolher seus candiadtos nas eleições. Em segundo lugar, seu apoio ou sua aquiescência com os planos administrativos é uma questão essencial, caso tenham êsses planos que ser postos em prática com êxito, porque numa democracia é literalmente certo que uma lei não pode ser posta em vigor na falta de aprovação popular como prova o fracasso da lei sêca nos Estados Unidos. As relações com o público surgem assim como um fundamental aspecto do problema da comunicação administrativa.

O MEIO DA COMUNICAÇÃO ADMINISTRATIVA

Normalmente, o administrador trata com pessoas, coisas ou atos e a maioria das informações que tem ocasião de transmitir (ou receber) tratarão, por isso, de assuntos razoavelmente concretos. Presumivelmente, um Shostakovitch que alternadamente segue ou se desvia da linha do Partido Comunista em suas composições, podia escrever um lembrete administrativo em sustentidos e bemóis ou um Diego Rivera uma instrução em matizes de rubro e sombreados. O administrador ordinário não é tão prendado: êle está sempre na dependência dos meios comuns conhecidos e empregados por todos. A *linguagem* é a floresta em que êle caça. Êle pode, como já o notamos, trabalhar ocasionalmente num mapa, carta ou gráfico; mas até êsses "auxílios visuais" não significam muita coisa na ausência de palavras elucidativas. Houve tempo em que as fitas de cinema eram eficientes em si mesmas e por si mesmas; os filmes falados acabaram com isso e, na verdade, com tôda a arte representada silenciosamente. As palavras são, pois, os meios básicos de comunicação empregados pelo administrador.

A escolha e a disposição dos vocábulos são a raiz de todo o problema da comunicação administrativa. O que dizer, a quem, quando e como? Estas interrogações simples detêm a chave do sucesso do sistema de comunicação. As palavras empregadas são especialmente importantes. São Paulo identificou o problema básico da comunicação quando disse (em sua "Primeira Carta aos Coríntios", Nono Verso do Décimo Quarto Capítulo), "... a não ser que se fale com a língua palavras fáceis de serem entendidas, como se saberá o que se fala? Tu falarás no ar."

As palavras, quer escritas ou faladas, sofrem certas limitações realmente definidas como meio de comunicação. A primeira e mais séria destas é a da simples *compreensão*, da familiaridade com a construção gramatical e com o vocabulário empregado. Êsse problema se manifesta de modo mais crítico quando a pessoa que fala e a que escuta são de línguas diferentes, muito embora não esteja êsse problema de qualquer modo limitado à esfera da comunicação internacional. Nesta, o *entendimento* é mesmo mais difícil de alcançar porque implica não só o sentido técnico das palavras e frases mas também a compreensão do seu

significado em função do assunto em debate. Isto envolve o grau de cultura do ouvinte ou do leitor: seus preconceitos e estereótipos, a natureza dos meios de referência que seu meio e sua experiência lhe deram e seu conhecimento ou suas relações com o objeto da comunicação. Nesse caso todo o campo da "organização informal" se expõe à vista: o que está o ouvinte em condições de ouvir? O que aceitará? Qual será sua reação diante da nova informação? (2) O entendimento envolve a própria base lingüística. Cada palavra tem sua própria e particular história; teve significados diferentes em diferentes fases de sua evolução e significa coisas diferentes para diferentes povos numa determinada época. A semântica surge assim como um acessório que não está desprovida de importância para novo estudo das palavras como veículos de comunicação.

O problema torna-se muito mais complicado quando começamos a considerar a adequação dos vocábulos como elementos úteis à discussão científica. A evolução tecnológica dos últimos 100 anos (caso possamos limitá-la arbitrariamente) nos impulsionou inexoravelmente no sentido de uma especialização ainda maior em nossa maneira de viver e de trabalhar é isto, por sua vez, nos levou a adotar uma linguagem cada vez mais especializada. O resultado da comunicação oral é bastante sério num país tecnologicamente adiantado porque os hábitos comuns não acompanham, como sempre acontece, os desenvolvimentos científicos. É muito mais sério ainda num país que é tecnologicamente atrasado. O povo dos Estados Unidos, por exemplo, quase nada sabe a respeito da energia atômica, apesar de ser o país o pioneiro nesse setor, sendo mesmo muito difícil conversar-se com o americano, sôbre o assunto porque êle não tem ciência da importância das limitações impostas pela segurança nacional. Quanto menor o conhecimento, maior é a dificuldade de comunicações num país que não possui experiência própria do fenômeno (3).

Essas observações são direta e indiretamente pertinentes ao campo da administração. O estudo da administração pública, como é ela comumente concebida, desenvolveu-se completamente no último meio século. Atingiu seu ponto culminante nos Estados Unidos e na Inglaterra, o que significa: a) que a terminologia administrativa é nova e b) que sua origem é, em grande parte, anglo-saxônica (4). Isto tem significação especial para

(2) A "organização informal" foi examinada em "A Base Ecológica da Administração Pública", publicado no número anterior desta Revista.

(3) Passamos, de relance, ao difícil problema da intercomunicação internacional como problema que toca de perto nosso interesse atual. Tôdas as pessoas que refletem, ainda que rapidamente, sôbre o problema, verão claramente que a crescente especialização de nossa era tecnológica adquiriu entre as nações o direito de ser entendida.

(4) Estou perfeitamente avisado de que existem opiniões contrárias a respeito dêste assunto. Alguns consideram Henri Fayol como o pai do moderno estudo da

o Brasil, que, em 15 anos, se empenhou enérgicamente no trabalho de colocar sua doutrina e seus processos de administração pública a par dos progressos realizados nesse campo. No presente artigo, consideramos especialmente a adequação da língua portuguesa à intercomunicação no âmbito administrativo.

Em 27 de novembro de 1951 tive o prazer de participar (a princípio como ouvinte) de uma palestra com dois brasileiros distintos, cultos e experimentados. Os temas escolhidos para debate foram a língua portuguesa e a administração pública. Essa língua, afirmaram meus amigos brasileiros, é excelente como meio de expressão literária; falta-lhe, porém, a precisão exigida para fins técnicos. Particularmente, asseguravam eles, não há no português equivalentes para muitos termos administrativos básicos: algumas palavras e frases de outras línguas não podem ser traduzidas enquanto outras só o podem por meio de descrições imperfeitas ou de rodeios. Não há equivalente português para certas palavras inglesas como "comptroller", "assessor", "survey" e "field office", da mesma maneira que não há correspondentes nessa língua para "city-manager", "bipartisan", "opportunity" e "spoils system". (5)

Posteriormente, a experiência adquirida confirmou esse depoimento, porque na missão de ensino de quase cinco meses em que me empenho com 65 estudantes de nível universitário que representam uns 15 países latino-americanos, surgiu repetidamente o problema técnico das traduções. Dois exemplos podem ser úteis neste particular. A palavra inglesa *staff* é traduzida, em português, por *estado-maior*, expressão retirada diretamente da terminologia militar. Os seus sentidos, porém, não se ajustam ao serviço civil, podendo-se considerar mesmo que o termo não atende os requisitos da administração pública. Por lado "policy" e "politics", são palavras traduzidas por "política", simplesmente. É verdade que o texto auxilia a determinar o sentido em que a palavra é empregada mas a dependência ao sentido da frase é um substitutivo pouco satisfatório para a precisão. De vez em quando meus alunos demonstram que é impossível distinguir entre *policy* e *politics* sem apresentar uma explicação! Diretriz como equivalente português de *policy* não satisfaz. Pode ser empregada, de certo, mas seria melhor, afinal de contas, a realização um trabalho básico com o problema do vocabulário. Um glossário de uma centena

administração; reconheço o valor de sua contribuição sem sentir, contudo, que esse reconhecimento requeira qualquer modificação do ponto de vista manifesto. Outros insistem que a administração pública é, em tão grande parte, uma simples questão de direito administrativo que a França deve ser identificada como seu principal exemplar. Quanto a minha opinião sobre o assunto, vide o primeiro ensaio desta série: "Sobre a Natureza da Administração Pública".

(5) O desacordo existente entre os que advogam o termo "apadrinhamento" e os que defendem o termo "pistolão" como traduções para "Spoils System" revela que nem um nem outro é satisfatório.

de vocábulos retirados, diretamente, de uma outra língua quando se fizesse mister e quando merecesse a aceitação geral dos que se empenham ativamente nesse setor, muito contribuiria para facilitar o progresso da administração pública no Brasil, particularmente no campo da pesquisa e da literatura.

Uma vez dominada a linguagem técnica para fins de intercomunicação, resta a tarefa de empregar devidamente as palavras, tarefa essa que traz consigo um certo número de outros problemas especiais. O primeiro destes resulta do fato de que as palavras faladas e escritas são duas coisas completamente diferentes. O orador "representa" para seus ouvintes: ele estuda as reações dos que o ouvem, escolhe os vocábulos, mede seu tom e volume de voz e regula seus gestos de acordo com sua eloquência. Desde que normalmente não se registra o que ele diz, ele se sente mais livre, tanto no que respeita à substância como no que se refere à forma. O escritor, ao contrário, tem meios muito menos flexíveis de expressão, muito embora empregue o mesmo jôgo de palavras. Ele não pode ver o seu público e só indiretamente pode ser por ele afetado; ele está "fichado", quer o queira, quer não, e deve ter todo o cuidado com as palavras que emprega. Ele não encontra oportunidades para rever, modificar ou emendar sua obra em atenção às perguntas ou outras manifestações de reação de seu público. Ele se expressa em definitivo, para todo o mundo ou ler no momento e também para a posteridade. Uma declaração escrita tende a ser formal, substancial, limitada, distinta e, às vezes, afetada e bombástica enquanto uma declaração oral é oratória, pessoal e informal. A conferência das notas taquigráficas da reunião de uma comissão com a ata oficial da mesma reunião, de maneira espantosa até, as diferenças entre a expressão oral e a escrita.

Além das modificações normais que uma mensagem sofre em virtude da redução à forma escrita, deve-se notar o fato de que há uma tendência para a criação de uma norma para a redação oficial. As autoridades públicas escrevendo, como o fazem todos os escritores, em forma definitiva, tendem a ser explícitas em todos os pontos focalizados: citam a autoridade que tem para dizer o que dizem; referem-se aos precedentes a fim de realçar sua autoridade; enumeram, minuciosamente, todos os objetos ou coisas de que tratam (não uma mas todas as vezes que têm oportunidade de mencionar esses objetos ou coisas); especificam com particular cuidado as classes de pessoas afetadas em sua declaração e sempre — e não uma só vez — a questão da procedência pode ser convenientemente levantada; eles enumeram as exceções explicitamente e com grande cuidado; procuram prever e prover para todas as contingências que podem surgir. O estudioso de administração compreenderá as razões desse cuidado excessivo e o desculpará, um pouco e em grande parte, por considerá-lo necessário. Os amadores, porém, muito acham para criticar na redação oficial. Al-

guns chamam essa redação de "oficialice". Nos Estados Unidos, onde o governo federal é considerado como o principal culpado de tudo, isto é chamado de "federalice".

Rudolph Flesch escreveu um interessante livro em que critica, embora com bom humor, a redação oficial. Ele apresenta como exemplo de tal redação a seguinte definição legal:

Consumidor quer dizer uma pessoa ou grupo de pessoas, que geralmente constitui uma unidade doméstica, que recebe remessas de ovos no local de residência do indivíduo ou na unidade doméstica, remessas essas feitas pelos produtores ou varejistas ambulantes e consome tais ovos como alimentos.

Ele então verte, da seguinte maneira, a descrição acima para a linguagem comum: "Consumidores são as pessoas que compram ovos e os comem" (6). Outro crítico traduziu para linguagem oficial uma declaração muito conhecida e usada. Sua tradução é a seguinte: "A conduta do abaixo assinado com respeito ao destinatário e num longo período implica em máxima afeição". A declaração com que ele iniciou sua crítica era "Eu o estimo".

Antes de concluirmos que a redação oficial deve ser, fatalmente, insuficiente para alcançar seus propósitos, valeria a pena definir qual é esse propósito. Se o público a que o documento visa compreende o que ele quer dizer, pouco importa então que outro público não o entenda. Uma instrução redigida para uso administrativo interno e uma nota para distribuição à imprensa são duas coisas completamente diferentes, não tendo pois sentido medi-las pelo mesmo padrão. A "oficialice", classificada adequadamente como um erro fatal na redação de documentos destinados ou dirigidos ao público, não é sintomático de males iguais em documentos redigidos para uso da administração. A quem se destina a comunicação? Esta é uma questão crucial. Sua resposta sugere que grande número das críticas à maneira de escrever da administração está longe de atingir o alvo e é, por isso, irrelevante.

INSTRUMENTOS DE COMUNICAÇÕES INTERNAS

Dos instrumentos de comunicações dentro da administração, os que são de natureza informal são os mais freqüentemente usados. O entendimento pessoal é o mais freqüentemente empregado e, provavelmente, o mais eficiente; entendimento esse que se processa via, de regra nas palestras rápidas, não programadas e casuais por meio das quais os colegas se mantêm informados "do que ocorre" no órgão. Tais conversas podem ser entabuladas no carro a caminho da repartição, nos corredores, na mesa do lanche, no curso normal dos trabalhos durante o dia ou na quadra de tênis, depois das horas de expediente. Seu valor está exatamente em seu caráter pessoal e informal. Cria os contatos diretos em que as in-

formações são transmitidas com a melhor vantagem, em que são cimentadas as relações cordiais entre indivíduo e estabelecida a confiança mútua.

Uma variação das palestras — e dificilmente menos eficaz do que estas — é o entendimento pelo telefone. Um órgão de certo tamanho geralmente possui o seu sistema de intercomunicação; mas quer o possua, quer não, haverá inúmeros e às vezes centenas de entendimentos internos durante o dia. Esse intercâmbio possibilita a solução de um grande número de casos num mínimo de tempo. Existem, de certo, muitos problemas que exigem um tratamento formal; mas também existem muitos outros que podem ser tratados por telefone. Mesmo que se ponham de lado as medidas decisivas, troca-se uma quantidade tremenda de informações por telefone. A mesa do lanche e o aparelho telefônico são símbolos dos entendimentos diretos, sem os quais nenhum órgão pode permanecer muito tempo em atividade.

Entre os meios formais de intercâmbio administrativo de idéias estão, ainda, as comissões, as conferências e as reuniões do pessoal que podem ser classificados como "instrumentos orais" desde que produzam resultados através dos contatos individuais. As comissões existem em grande número nos grandes órgãos — Paul Appleby registrou, há alguns anos, que o número destas no Departamento da Agricultura dos Estados Unidos ia de 200 a 300 numa determinada época (7). Elas variam muito, tanto em sua composição, como em seus propósitos, assim como no alcance das respectivas atividades. Algumas são criadas em caráter temporário para atender a uma necessidade também temporária; outras se mantêm durante anos e anos. Algumas são incumbidas de coligir dados informativos, outras de realizar investigações; algumas se encarregam de sanar diferenças internas, outras de coordenar a ação administrativa; umas se incumbem de prestar assistência, visando a formulação da política do órgão enquanto outras interpretam as decisões executivas para a instituição. O governo britânico criou uma série de comissões interministeriais para prestarem assistência ao Reino Unido no sentido de este se desobrigar de seus deveres como membro dos vários organismos internacionais, comissões essas que congregam as autoridades de vários ministérios que têm responsabilidades perante as várias entidades internacionais. A principal função do *Steering Committee* é promover a coordenação da ação executiva mas sua responsabilidade principal é coletar informações, organizando-as, sistematizando-as e enviando-as aos órgãos próprios. O sistema de comissões interministeriais surge, assim, como um elemento básico no esquema britânico das intercomunicações administrativas. (8)

(7) Em "Big Democracy" (New York, 1945, página 113).

(8) Um relatório de um *Study Group of the Institute of Public Administration — United Kingdom Administration and International Organization* (Londres e New York, 1951). Em breve relatório (de 55 páginas apenas) resume um sistema extremamente interessante e, pode-se dizer, eficiente de coordenação interministerial.

(6) *ob. cit.*, págs. 170-171.

Conforme é o termo aqui empregado, uma conferência é uma reunião em que certas autoridades administrativas para ela designadas (ou a ela convidadas) entram em contato a fim de examinar um determinado problema ou uma série de problemas correlatos. Como no caso da comissão, a conferência varia em composição e propósito. Usualmente tomam parte nela as pessoas que têm interesse ou conhecimentos especiais no assunto a ser discutido, assunto esse que é, via de regra, indicado previamente sob a forma de agenda. Uma conferência pode ter caráter consultivo ou pode ser incumbida de tarefas de formação de entendimento, de coordenação, deliberação ou sugestão. Em qualquer caso, terá, como importante subproduto de seu trabalho, um resíduo informativo ou educacional quer tenha sido ou não considerado esse propósito em sua convocação. O processo da conferência dá lugar a que as questões controvertidas sejam identificadas e debatidas às claras; tem a vantagem de permitir a consulta entre os membros de um grupo e abre caminho para o apoio geral aos acordos firmados. (9). Se a composição de uma conferência está limitada ao pessoal de um certo órgão, pode ser ela propriamente considerada como uma reunião de pessoal. Como o seu correspondente mais semelhante, a reunião de pessoal pode servir uma grande variedade de propósitos, entre os quais o de criar um útil e eficiente meio administrativo de comunicação.

A carta é, com vantagem, o instrumento mais freqüentemente empregado nas comunicações escritas na administração. Pode ser longa, minuciosa ou muito breve; pode ser formal ou pessoal; pode ser individual ou circular e pode tratar de uma infinita variedade de assuntos. Qualquer que seja sua natureza, ela é a espinha dorsal do sistema formal de comunicação. Nenhum órgão é bastante pequeno para fugir à necessidade de manter alguma correspondência pelo menos, enquanto numa grande organização centenas de cartas serão enviadas diariamente pelas autoridades responsáveis ou em seu nome ou são por elas recebidas. Na descrição do *Órgão do Circunlóquio*, Dickens se refere a "um baú cheio de cartas mal-escritas". O adjetivo parece um pouco severo mas não há razão para pôr em dúvida sua estimativa do volume.

Memorandos, papeletas, instruções e ordens constituem um outro grande segmento do campo do intercâmbio escrito. Os memorandos podem servir para transmitir diretamente informações ou instruções e podem, assim, ser enviados tanto para cima e para baixo como para os lados na estrutura. As ordens e outras formas de instrução normalmente vão do superior ao subordinado na or-

ganização. Memorandos e ordens de serviço representam o meio principal e formal de formulação da política do órgão e, por isso, fornecem as bases principais para a ação administrativa. Eles são básicos no sistema de relações hierárquicas.

Uma complexa categoria de instrumentos de comunicação compreende certos elementos importantes como as normas e regulamentos (ao lado dos boletins que são meios de divulgação desses instrumentos), os manuais, as revistas, os avisos, os relatórios internos, jurídicos e extraordinários. Os manuais e indicadores (embora sejam tecnicamente diferentes, podem ser conjuntamente considerados) visando a estabelecer, em forma sintética, as linhas principais de autoridade e a jurisdição do órgão, sua organização, suas principais linhas hierárquicas e de responsabilidade, processos, aspectos principais das interrelações internas e externas — em suma, os fatos básicos que permitem à autoridade ou ao funcionário compreender o propósito da unidade e o papel que desempenha na consecução desse propósito. Os outros instrumentos mencionados visam diretamente a um mesmo fim: eles contribuem de modo importante para o entendimento interno e também para o clima em que medram a harmonia e o moral elevado.

Do ponto de vista do empregado, as relações internas serão avaliadas em boa parte em termos dos meios disponíveis de comunicação com seus superiores. Ele se interessa presumivelmente pelo trabalho que está executando mas pode também interessar-se mais ainda pelas condições que afetam sua felicidade e bem-estar particular no emprego: salário, horas de expediente, terias, licença para tratamento de saúde, lanche a preço razoável, instalações sanitárias e de recreio higiênicos, chefes que o tratam com decência, etc. Estas coisas são tão importantes que ele deseja e na verdade exige que se lhe forneça um instrumento oficial por cujo intermédio poderá apresentar suas reclamações quando as condições de trabalho não forem satisfatórias. Uma grande organização terá, via de regra, um órgão oficial de reclamação sob a forma de comissão ou uma unidade equivalente, a fim de atender essa necessidade. Num organismo pequeno as reclamações geralmente são feitas numa base extraformal. O importante é fornecer ao empregado um meio qualquer através do qual possa manifestar-se sem prejudicar sua posição. Há também um lado político e muito relevante do problema de manifestação da opinião do empregado, problema esse oriundo do fato de que ele é autor de sugestões úteis para a melhoria da organização administrativa e de seu funcionamento. Isto mostra o valor de um sistema regular de sugestões pelo qual podem ser feitas as propostas, dando-se aos proponentes uma certa certeza que serão examinados pelos superiores. A Grã-Bretanha tratou com sucesso desse problema com o seu sistema de *Witley Councils* que fornece o necessário meio não só para a interpretação do "lado oficial" da questão para o "lado particular" e vice-versa, como também — o que não é menos importante — para a

(9) *The Art of Leadership* de ORDWAY TEAD, encerra, em seu Capítulo X, um exame do papel desempenhado pelas conferências na administração. Vide também uma análise, feita por Martin Krisberg e Harold Guetzkow em *The Use of Conferences in the Administrative Process* publicado em *Public Administration Review* — vol. X, pág. 93-98.

comunicação das opiniões dos empregados aos administradores responsáveis.

Apesar de não ser essa questão o ponto central do presente estudo, será útil notar, entre parêntese, a significação da documentação e dos arquivos para a comunicação interna e externa. Pouca coisa significativa pode ser dita a respeito das atividades de um órgão, a menos que o seja na base de seu sistema de documentação: número de milhas de estradas de rodagem construídas, quando, por quem, de que material e qual o seu custo no caso de um departamento de obras públicas; os registros de saúde relativos à mortalidade infantil, incidência das moléstias contagiosas, epidemias, tendências de longevidade; registros policiais relativos aos crimes cometidos e aos criminosos detidos, ao vício, às violações das regras do tráfego — estas e outras milhares de espécies de registros são a base de qualquer esforço inteligente para dizer o que o governo é e o que faz. Contudo — e esta é uma verdade fundamental apesar de ser sempre esquecida — a documentação por si mesma de modo nenhum constitui um sistema de comunicações ou mesmo um substitutivo desse sistema. Os registros documentais são básicos mas exigem interpretação em termos significativos para o servidor público, de um lado, e para o cidadão particular, de outro. O administrador que pensa que seu pessoal aprenderá tudo o que precisa aprender com a rotina de suas tarefas diárias e também com as observações ocasionais e investigações casuais de registros feitos ao acaso, alimenta uma suposição que a experiência não justifica. As comunicações administrativas internas devem ser cuidadosamente planejadas e executadas, fase por fase. A boa vontade completa e a cooperação de todos os membros da máquina administrativa são essenciais para o máximo desempenho das funções pelo grupo. Um tal espírito pode não existir mesmo onde existe um bom sistema de comunicações; mas certamente não se pode esperar que ele existe sem esse sistema.

RELAÇÕES COM O PÚBLICO COMO COMUNICAÇÃO

Relações com o público é uma expressão que é usada com números sentidos, aplicando-se a uma grande variedade de atividades. Além disso, diz respeito a um assunto que granjeia popularidade cada vez maior com a passagem dos anos sendo, por outro lado, cada vez mais volumosa a literatura nesse campo, com artigos e livros publicados em profusão. Há escolas para o estudo dessas relações e escriturações que apoiam a propagação dessa doutrina, falando-se cada vez mais a seu respeito em setor de atividade profissional. No entanto, se existe uma definição geralmente aceita de "relações com o público" ou mesmo um entendimento geral do que se quer dizer com essa expressão, eu não o descobri ainda. Cada autor por isso tanto pode como deve propor sua própria definição. No sentido mais amplo, "relações públicas", do ponto de vista do estudioso dos

negócios governamentais, compreende as relações que o governo mantém com o povo. Este conceito, evidentemente, diz tudo. Deixe-nos, porém, lapidá-lo um pouco mais. As relações públicas do governo, conforme disse certo autor, podem ser classificadas em políticas e administrativas, conforme sua natureza. Nesta série de ensaios, não aceitamos a idéia de uma distinção marcante e precisa entre política e administração, embora haja uma que seja válida se levarmos em conta o fato de que ela é de quantidade e não de qualidade (10). Um parlamentar que está fazendo a campanha para sua reeleição, está empenhado, num certo sentido, numa atividade de relações com o público de acordo com a definição aqui apresentada e o conteúdo, tom e propósito de seus pronunciamentos são completamente diferentes dos que fazem o diretor de um órgão municipal de segurança pública procurando conseguir que as pessoas respeitem os regulamentos do tráfego. Por conseguinte podemos intentar nova definição em deferência a essas variações de grau: no interesse do presente estudo, as relações com o público dizem respeito às relações que as autoridades administrativas mantêm com o povo relativamente de assunto de administração. O conceito continua a ser amplo, muito embora exclua, agora, a maioria das atividades popularmente ligadas ao termo "Policy".

Se os processos de emprego das relações administrativas com o público são vários e significativos, são também óbvios e por isso não nos detemos a examiná-los. Notamos a importância de tais relações para a educação do público em termos de orientação e para a compreensão popular do programa da administração assim como para a cooperação do povo nesse programa. Pimlott (pág. 36 e 37) conta a história da conquista do apoio popular à campanha da vacinação em massa durante a ameaça de epidemia de varíola em 1947 em New York. O problema era avisar o povo do perigo, a fim de que ele cooperasse livremente no movimento de vacinação, sem provocar o pânico. Tão hábilmente foram empregados os meios de comunicação que a ameaça foi prontamente controlada, vacinando-se 6.000.000 de pessoas sem incidentes e sem demoras. O caso serve de exemplo do uso hábil da técnica de relações com o público pelas autoridades administrativas. Demonstra também qual o significado dessas relações para o cumprimento da política administrativa.

Os meios por cujo intermédio o povo entra em contato com a administração são quase inúmeros. De um lado, tôdas as vezes que um ci-

(10) J. A. R. PIMLOTT escreveu um dos livros mais úteis nesse setor recentemente. Vide seu *Public Relations and American Democracy* (Princeton, New Jersey, 1951). Tendo em vista a diferenciação proposta, vide um estudo, pág. 199. Relativamente à minha opinião a respeito das relações entre política e administração, vide o artigo "Sobre a Natureza da Administração" publicado nesta Revista, número de dezembro de 1951.

dadão tem negócios a tratar ou uma ligação casual com uma autoridade pública, há relações com o público. Pondo-se de parte, porém, êsses contatos de rotina, há ainda muitos meios, deliberadamente escolhidos ou casuais, por cujo intermédio o governo entra em contato com o povo: relatórios públicos, notícias e editoriais jornalísticos, jornais e documentários cinematográficos, programas radiofônicos, exposições, discursos, cartazes, anúncios, livrarias (a lista podia ser ampliada quase indefinidamente). Empenhado nessas atividades de interpretação está um grande número de autoridades e funcionários aliados a um crescente número (nas grandes organizações governamentais) de servidores públicos para os quais as relações com o público são a principal incumbência: diretores de serviços de informação e de imprensa, assistentes administrativos, escritores; "Espíritos Santos de orelha", editôres, pesquisadores, fotógrafos, artistas, engenheiros de som, técnicos de iluminação e especialistas em informação visual — também neste caso a lista, embora ilustrativa, está incompleta.

Dessa confusão de atividades surgem quatro problemas gerais que vale a pena examinar: êles dizem respeito 1) aos contatos administrativos diários com o público; 2) aos relatórios públicos; 3) aos meios de comunicações com a massa e 4) à participação do indivíduo na administração. E' bom ter em mente que não temos tempo (nem é êste o lugar próprio) para tentar uma análise técnica das relações com o público: estamos interessados no assunto do ponto de vista das intercomunicações administrativas. E' importante observar também que, devido às limitações de tempo e espaço, nada mais podemos fazer aqui senão "tocar os pontos críticos".

Tôdas as autoridades e servidores em geral que entram em contato com o público são, por êsse fato, apenas agentes de informação do governo e, por isso, um instrumento de suas relações com o povo. Seus serviços nesse setor podem ser prestados inconscientemente, como pode ser até casual: o policial dá uma inconfundível e duradoura impressão do governo da cidade pela maneira com que controla a multidão de carnavalescos; a telefonista e o ascensorista, pela sua cortesia ou pela falta desta, mostram ao indivíduo o estado de espírito da administração; o agente aduaneiro mostra ao cidadão se o governo é eficiente ou displicente, dependendo, no caso, da maneira por que êsse agente resolve um caso: se expeditamente ou se dizendo, apenas, "volte amanhã". Não obstante, coisas como "disposição de espírito, maneiras, comportamento e aparência pessoal" são importantes porque são abstratas. Elas têm a ver, na verdade, com aquelas sutis considerações de ordem psicológica que estão no coração dos indivíduos e também com a atitude da massa. Segue-se daí que se deve dar a todos os servidores públicos um curso completo em matéria de cortesia porque um serviço simples, atencioso e sistematicamente executado calará mais no espírito do público do que uma página inteira

de matéria paga exaltando as realizações do governo nos jornais.

Os governos estão reconhecendo cada vez mais a importância da ação do indivíduo numa democracia e estão tomando providências que refletem êsse reconhecimento. Assim, encontra-se hoje nos órgãos públicos de certa importância um guichê para informações ou pelo menos um "indicador" para ensinar o caminho ao cidadão. Num departamento que trata regularmente com o público haverá um balcão onde se pode tratar mais convenientemente dos assuntos enquanto que numa repartição que atende muitas pessoas, haverá um funcionário encarregado de atender as partes, pondo-as a vontade ou auxiliando-as a resolver seu problema. Êsses processos representam uma inteligente maneira de encarar a questão das relações com o público, maneira essa que ainda será aperfeiçoada se os servidores se mostrarem cuidados no trajar e se o equipamento material estiver em boa ordem. O respeito pelo indivíduo, que é um requisito para as boas relações com o público, depende diretamente do respeito que a autoridade tem por si mesma e pelo trabalho que executa. Numa democracia o cidadão é o senhor e não o servil. Se o funcionário público reconhece êsse fato básico, se êle trata cortêsmente o público e presta bons serviços mantendo o seu respeito próprio, estará resolvido o primeiro obstáculo no caminho das relações públicas cordiais. Na falta de tal reconhecimento, o cidadão verá com suspeita e desconfiança o seu governo, coisa que o técnico em relações com o público não poderá remover.

O relatório público é a outra face da moeda: primeiro, um serviço público cortês e eficiente; segundo, um eficiente sistema de interpretação do governo para o público. O termo "relatório público" é empregado com referência a êsse último processo. Mesmo depois de iniciado o século vinte, um relatório público era conhecido como um documento sêco, monótono e cacete publicado usualmente uma vez por ano. Continha pouca informação que o cidadão pudesse entender, estava cheio de dados estatísticos sem sentido popular, seu tipo era pequeno e sua aparência repulsiva. Era virtualmente inútil como meio de sanar a lacuna entre o governo e o povo.

Nos três últimos decênios o relatório, como a sua companheira, a relação com o público, sofreram uma notável transformação em matéria de conceito. De um lado, a filosofia em que se baseia o relatório passou por uma renovação. A doutrina dominante agora é a de que um documento destinado ao uso do público deve ser por êle entendido. Por isso, os relatórios são comumente mais sucintos do que antes; tratam de assuntos que prendem a atenção do indivíduo e são escritos do ponto de vista dêsse indivíduo, em linguagem que êle possa compreender e incluem elementos de interesse visual como fotografias, mapas e os organogramas que facilitam sua compreensão. Nem todos os relatórios atendem, na verdade, a essas especificações nem um número cada vez

maior deles obedece a estas normas. O relatório público de 1952 dificilmente será identificado como um descendente do relatório de há trinta anos.

De outro lado, o relatório público ampliou-se para abranger muitas atividades que anteriormente não eram relacionadas por ele. Concorda-se universalmente agora, que, na verdade, a documentação implica não somente em relatórios impressos mas também em todos os meios de comunicação entre o governo e o povo. Do lado estritamente oficial, muitos órgãos editam agora revistas, boletins e panfletos como suplementos de seus relatórios informativos. Há nos Estados Unidos alguns relatórios desse tipo, pequenos mas realmente eficientes. As exposições também são muito empregadas com bons objetivos: centenas de milhares de crianças visitaram o "Trem da Liberdade" que percorreu o país há cinco anos. Visitas bem organizadas têm um fim útil: uma excursão ao edifício das Nações Unidas, em New York, representa uma memorável experiência enquanto Volta Redonda conta aos seus visitantes a notável história de um empreendimento nacional brasileiro. Outros meios oficiais de documentação são sugestivos mas estes são suficientemente ilustrativos para mostrar qual é o escopo desse setor de atividade.

Além desses veículos, os governos usam cada vez mais os meios de comunicação com a massa. Entre estes estão, em primeiro lugar, a imprensa e o reconhecimento de sua importância levou à manutenção de salas de imprensa em importantes órgãos públicos; à indicação, pelos jornais mais importantes, de correspondentes (ou agentes especiais); à indicação, pelos altos chefes, dos encarregados de departamentos de imprensa; à convocação de conferências de jornalistas; à distribuição de noticiário e a muitos outros instrumentos destinados a sistematizar o fluxo do noticiário governamental para imprensa. Inclui também o crescente emprego do cinema, lançando-se mão dos filmes de objetivos comerciais, privados, oficiais ou de colaboração. "Nascida ontem", comédia inofensiva a respeito de uma loura estúpida, contém, não obstante, boa dose de excelente doutrina democrática. "*The Plough That Broke the Plain*" (*) velho documentário cinematográfico americano, exerceu uma grande influência sobre a opinião pública com respeito aos problemas da faixa árida do centro oeste dos Estados Unidos. O rádio e, recentemente, a televisão merecem atenção cada vez mais como meios muito eficientes de contar

(*) O tradutor deixou propositadamente de dar o título dum filme em português pelo simples fato de desconhecê-lo. Desde que os títulos originais são aqui traduzidos arbitrariamente, a tradução literal no caso desse *The Plough that Broke the Plain* poderia levar os leitores à confusão, visto que podem não identificar o filme aqui citado como aquele que realmente viram e cujo título poderá ter sido bem diferente do título original.

ao povo a história do governo: a Voz da América atinge terras distantes através de estações particulares enquanto que a Rádio de Moscou é uma empresa de propriedade do Estado. Um número cada vez maior de governos de todos os níveis monta ou explora suas próprias empresas radio-difusoras.

A crescente importância da imprensa, da indústria cinematográfica, do rádio e da televisão na sociedade moderna prognostica uma relação cada vez mais íntima entre esses meios e o governo. "De acordo com o comitê de Comunicação da Universidade de Chicago, a atenção dispensada aos meios de comunicação com o público em geral (meios de comunicação com a massa) ocupava um quarto do dia de atividade do americano médio em idade adulta" (11). A proporção de tempo consumido com esses meios pode não ser tão alta em outros países mas não há dúvida quanto a sua grande e crescente influência no mundo. Os governos utilizam atentamente esses meios e, de uma maneira toda especial, em passado recente, não se podendo duvidar que continuem a proceder assim. Do ponto de vista da comunicação administrativa, o problema causado pelo emprego desses meios é simples, pelo menos em palavras: há um amplo campo em que o meio de comunicação com a massa pode ser legitimamente utilizado para aumentar o entendimento pelo público do que o governo faz e do papel que o cidadão representa no processo da administração. Qual a forma de organização e quais as diretrizes e planos que redundarão em emprego mais eficiente desses meios, tendo em vista o propósito das relações com o público? Uma pergunta simples não importa, porém, numa resposta simples porque, no caso em apreço, esta é, obviamente, muito complexa. Podemos afirmar com certa segurança que os meios de comunicação com a massa são a chave de um bom sistema governamental de relações com o público e que em parte alguma se conseguiu uma solução completamente satisfatória para esse problema.

A participação do indivíduo na administração por intermédio dos conselhos consultivos, comissões e comitês é uma medida que merece acatamento cada vez maior. Tais órgãos variam consideravelmente quanto à respectiva estrutura e propósitos. Durante a guerra, os Estados Unidos fizeram grande uso de juntas locais de seleção, através das quais milhares de cidadãos participaram, prestando serviços de natureza pública sem remuneração, da administração da lei sobre o serviço seletivo. Presentemente, existe um comitê consultivo nacional que assessora o Diretor do Serviço Seletivo, nos Estados Unidos, e, em muitos países serão encontradas comissões consultivas da UNESCO: no Brasil, por exemplo, existe uma delas. Órgãos como esses atendem a muitos fins; mas um dos meios importantes é o de criar

(11) Pimlott, op. cit., pág. 256.

os necessários meios pelos quais as informações relativas às atividades administrativas podem ser levadas a certos grupos importantes da população. Adequadamente instaladas e constituídas, as juntas de cidadãos são um elo muito útil no processamento das relações com o público.

De uma maneira geral, as atividades de relações com o público do governo são desempenhadas mais ou menos ao acaso. Do lado informal, existem tantos pontos de vista "oficiais" a respeito do governo quantos são os servidores públicos. Do lado formal, cada ministério e cada departamento desempenha as suas próprias atividades de relações com o público, coisa que pode ser mas normalmente não é coordenada num programa geral de um determinado órgão. A testa do governo a autoridade executiva se esforça no sentido de imprimir às atividades de informação uma aparência de ordem e objetividade sem alcançar um sucesso categórico, pelo menos na maioria dos casos. Considerando o conseqüente caos existente nos programas de relações com o público, não é motivo de surpresa o fato de existirem propostas de coordenação de tais atividades por meio de um órgão ou, seja, um serviço de informações. Em muitas organizações a regra vigente é a de que todos os pronunciamentos públicos devem ser feitos por uma determinada autoridade — o chefe de departamento, o prefeito, etc. Durante a guerra, os Estados Unidos criaram o *Office of War Information* (OWI) procurando defender com essa medida a política nacional, selecionando e censurando, antes da respectiva divulgação, as informações concernentes ao esforço de guerra. Uma tal providência seria tolerada, num período de agitação como o de 1943 a 1945, como necessária à segurança nacional; mas na paz ela afetaria a liberdade de palavra, de divulgação de notícias, de acesso aos arquivos públicos e outros direitos que são muito pregados numa democracia.

É nosso propósito examinar aqui os problemas filosóficos e jurídicos envolvidos na regulamentação dos pronunciamentos oficiais a respeito do governo, visando apenas a indicar a correlação existente entre tal regulamentação e as relações com o público. Do ponto de vista da comunicação administrativa, pareceria ser vantajosa uma harmonização dos relatórios oficiais, declarações e informações (com respeito à política administrativa mas não necessariamente aos detalhes) antes de se tornarem conhecidos. Isto pode ser feito com maior vantagem sob a supervisão do executivo, por meio da criação de um departamento ou serviço de informações ao público, ou não deve ser feito de modo algum? Estas são perguntas cujas respostas ainda não são claras. Verdade é que a comunicação administrativa muito lucraria com uma certa sistematização das atividades do setor das relações com o público. Como alcançar esse objetivo dentro dos limites das normas democráticas? Este é um dos muitos problemas sem solução na administração pública.

FATÔRES CONDICIONANTES

Não seria de grande necessidade observar que a comunicação administrativa tem lugar num mundo real onde existem incontáveis fatores colaterais para complicar seus processos. Os principais desses talvez sejam os psicológicos. Os seres humanos são, acima de tudo, unidades celulares do processo de intercomunicação, quer do lado transmissor, quer do receptor. Por isso, interessa-nos necessariamente a mente humana e a maneira por que trabalha. Tendo em vista nosso propósito, bastaria portanto notar as prevenções com que um indivíduo encara um dado assunto. Walter Lippman, pioneiro no campo do estudo da opinião pública, identificou, há 30 anos, os "estereótipos" que existem na mente humana, assinalando que é realmente impossível libertar-se o indivíduo de seu passado ou de seu meio. Estas considerações psicológicas fundamentais a todos afetam: à autoridade pública que transmite uma informação, àquela autoridade ou servidor que recebe e interpreta uma ordem, ao cidadão que conclui, pela leitura de um relatório, que esse ou aquele órgão está executando um trabalho bom ou mau, etc.

Esse aspecto da combinação de fatores psicológicos se reflete nas diferenças de condições, o que se exemplifica com o fato de que certos indivíduos que falam francamente com seus colegas acham às vezes difícil comunicar-se com pessoas de esferas (oficiais, sociais ou culturais) diferentes. No campo administrativo, isto pode significar que há desenfreada tagarelice entre os servidores de um órgão, enquanto o chefe da organização acha que é quase impossível saber o que está ocorrendo. Em termos de relações com o público, isto quer dizer que um relatório destinado a um grupo pouco significa para outro grupo e talvez a nenhum outro interesse. Isto dá idéia da extrema dificuldade de planejamento de um relatório que possa despertar o interesse geral. Outra reflexão a respeito da predisposição psicológica é a que se observa na alegação de uma certa autoridade pública segundo a qual um comunicado avisando do encerramento do expediente de sua repartição antes da hora normal, em virtude do mau tempo, foi divulgado em 15 minutos entre seu pessoal enquanto um aviso de que foi abolida a gratificação por prorrogação do horário do trabalho parecia jamais chegar ao conhecimento de todos. Isto constitui prova de que os homens — quer servidores públicos, quer não — vêem e ouvem muito mais o que desejam ver e ouvir. Dentro de uma unidade administrativa esses fatores básicos psicológicos e de personalidade encontram meios de se manifestar numa grande variedade de associações informais não reconhecidas, exercem uma muito grande influência sobre a organização formal e, natural e inevitavelmente, sobre a comunicação administrativa.

Um segundo conjunto de fatores que complicam a questão resultou da revolução tecnológica dos últimos cem anos. De um lado — e em conse-

quência, em parte pelo menos, dessa revolução — o governo progrediu consideravelmente em tamanho e em complexidade. O abandono do *laissez faire* foi de grande consequência para a administração pública. De outro lado, a sociedade se tornou mais complexa, com relações cada vez mais formais, remotas e impessoais, com um maior número de grupos e subgrupos a fazer reivindicações e um “público” cada vez maior com o qual é mister entender-se. A especialização que foi a característica distintiva da própria revolução tecnológica — especialização em estrutura, em produto, em processo de trabalho e maneira de vida — afetou também o governo e, em proporção ainda mais ampla, toda a sociedade. Esses progressos significam para a administração tarefas mais complicadas em todos os sentidos e especialmente no setor da comunicação administrativa: deveres mais difíceis de analisar dentro da administração e de descrever fora dela. Assim, tanto as comunicações internas como as relações com o público se tornaram mais complexas, passando a sociedade tecnológica em que vivemos a ser um fator condicionante básico da comunicação administrativa.

O espetacular desenvolvimento dos meios de comunicação com a massa, desenvolvimento esse a que já se fez referência, deve ser considerado como um terceiro fator que exerce uma influência fundamental sobre a comunicação administrativa. E' lugar comum observar que, do ponto de vista do transporte e da comunicação, o mundo foi reduzido a uma simples fração de seu tamanho de há 50 anos. O contraste entre o navio a vela ou o carro de boi do Brasil de há alguns anos e o avião é espetacular, embora não seja tão flagrante quanto o contraste entre esses mesmos veículos como meio de comunicação e o rádio. Se este, por outro lado, não pode promover o contato direto tão necessário a um entendimento pessoal bem sucedido, pelo menos em parte a televisão o pode.

Os meios de comunicação com a massa exerceram diferentes e inúmeros efeitos sobre o governo. Eles criaram para a administração toda uma nova área de atividades que exige regulamentação. Exerceram uma profunda influência sobre os rumos da política pública e criaram novos e eficientes meios de contato com o público. Eles foram o pai de um novo e explosivo campo das relações com o público. Levaram aos tribunais populares, para serem julgadas, as causas públicas — “balões de ensaio”, campanhas de boatos e “furos” premeditados no campo das informações — são partes desse processo, quanto mais espetaculares forem as lutas. Seria preciso lembrar que estamos empenhados numa guerra mundial pela conquista da mente dos homens e que a relativa energia e habilidade empregadas no uso dos meios de comunicação com a massa serão de grande valor para a determinação dos resultados dessa batalha? Temos nesse caso a comunicação no mais elevado de todos os seus níveis.

Um quarto fator condicionante (último, no que diz respeito ao nosso interesse) é o que gera a

seguinte pergunta: o que será objeto da comunicação? Os órgãos administrativos se empenham em milhares de atividades que são de pouco interesse e dizem respeito exclusivamente à administração e a nada que esteja fora de seu âmbito. Uma idéia do volume dessas atividades pode ser facilmente concebida apreciando-se o fato de que em 1946, os arquivos federais existentes nos Estados Unidos mediam em pés cúbicos, um total entre 16 a 18 milhões, com um acréscimo anual de 1 milhão de pés cúbicos (12). O que se refere ao passado representa história; mas o acréscimo anual acima referido representa um campo que pode ser coberto pela comunicação administrativa. Qual a parcela dessa vasta floresta (cuja maior parte nada mais é do que detalhes em processo de desenvolvimento) que deve ser coberta internamente pela administração? A resposta é, certamente: tudo isto, mas, na maioria dos casos, uma pequena área apenas. Qual a porção dela que deve ser comunicada ao público? Qual a porção dela que deve, na verdade, ser de pouco interesse para o público? Nesta oportunidade, a resposta é: muito pouca. Os assuntos a serem canalizados para o povo devem ser selecionados discriminadamente desde que toda a história do governo não pode, obviamente, ser contada. Mas qual será o critério e qual será a discriminação na escolha desses assuntos a serem divulgados? Essa questão é crucial no processo de comunicação.

Outra fase dos problemas da comunicação ou, mais especialmente, das relações como o público, diz respeito à questão da segurança que será prontamente identificada como um aspecto da pergunta já formulada. Há certa predisposição da parte de algumas autoridades públicas para recusar acesso normal aos arquivos públicos e semi-públicos em benefício da segurança. Tais alegações são sempre objeto de discussões porque não há dúvida de que, ordinariamente, na supressão das informações reside um perigo ainda maior do que na sua divulgação. Há épocas e ocasiões, no entanto, em que a segurança interna e mesmo a externa de uma nação pode ficar em perigo em virtude da divulgação inoportuna de informes. Nesses momentos, as autoridades executivas devem assumir as responsabilidades pelas respectivas decisões, sendo tais responsabilidades realmente pesadas. A prática democrática exige completa e ampla publicidade em torno de todos os atos públicos e as exceções a essa regra devem ser reduzidas ao mínimo requerido pela segurança pública estritamente definida.

CONCLUSÃO

A tese que serve de base a este ensaio é de que a comunicação está situada no próprio cerne do processo de administração. Há, de certo, pólipos que acrescentam seu grão diário de coral

(12) *Elements of Public Administration*, de Fritz Morstein Marx (New York, 1946), pág. 420.

ao produto total dos trabalhos governamentais sem contato significativo com seus companheiros; mas o seu número é pequeno e sua contribuição rotineira. Por definição, a administração diz respeito ao esforço cooperativo entre os homens e o ato principal e mais simples dessa cooperação envolve exatamente a comunicação. Nos últimos dias, sentimo-nos inclinados a aceitar essa verdade fundamental sem aceitar, ao mesmo tempo, suas consequências para o estudo e a prática da administração pública. Os chineses antigos tinham melhor capacidade de percepção. No *Jenwu chih*, de Liu Shao, escrito há mais de 1.700 anos, encontram-se as seguintes palavras sobre o caráter do “administrador geral”:

Muito embora suas luzes envolvam tôda a legislação, êle não as utiliza para dominar os homens. De

sua bôca saem boas palavras mas êle pára de falar quando essas palavras são suficientes. Êle não usa os fatos que conhece quando com isso pode ofender a outros que são incapazes. Êle não fala de maneira que realce aquilo em que êle próprio se sobressai. Sua mente é equilibrada e suas ordens instrutivas, sem reprimendas e sem negativas. Êle visa exclusivamente a alcançar o *Tao*. (13)

Houve, afinal, um homem equipado, tanto pelo seu preparo como pelo seu temperamento, para tratar com seus semelhantes: houve um mestre na arte da comunicação administrativa.

(13) Retirado de uma citação que aparece in *Public Administration Review*, vol. X, pág. 261.

Método Comparativo e Ciências Administrativas

(Ciência e Ensino da Administração Comparada)

GEORGE S. LANGROD

(Centro Nacional de Pesquisas Científicas — Paris —
e Universidade de Sarrebruck)

Ao tratar do problema da ciência e do ensino da Administração Comparada, compreendamos, antes de tudo, que se trata da aplicação de um instrumento metodológico particular saído do domínio da metodologia científica. Isso parece claro, a ponto de ser trivial, e, no entanto, raramente é realizado conscientemente pelos pesquisadores em geral e pelos juristas, em particular. A curiosidade comparativa fundada no sentido comum, com base intuitiva e empírica, é bastante geral no domínio das Ciências Sociais: com efeito, por não poder experimentar como o fazem as Ciências Naturais, é difícil, no domínio das Ciências Sociais, examinar os fatos, isolando os fatores que têm papel em conjunto, e procurando correlações próprias para o objeto da pesquisa. É difícil diferenciar os fatos dados, dos fatos provocados, a realidade espontânea e as situações criadas por algum “dirigente do jogo”, os efeitos acidentais dos fatos estudados e os efeitos constantes e naturais.

Ora, só um grande número de fatos sociais repetidos, observados, seja no espaço, seja no tempo, pode, numa certa medida, servir para solucionar essas dificuldades ou atenuá-las. Com efeito, toda conclusão de análises demasiado simples fundada sobre um número demasiado pequeno de fatos limitados, pode facilmente induzir a erros. Todo conceito científico deve pois, nesse domínio, tirar suas origens de fatos do setor mais amplo que de uma só comunidade social observada, se não quer falsear as perspectivas. Essa ampliação do plano de experiências compensa em grande parte o que as disciplinas sociais comportam de incerteza quanto aos resultados particulares e concretos.

A comparação pode assim representar nas Ciências Sociais o papel do método experimental nas Ciências Naturais; ela pode mesmo, como já constatou Emile Durkheim, (1) tornar-se o instrumento por excelência do método chamado “sociológico” da análise científica.

Mas trata-se aqui de compreender o aspecto metodológico do problema para evitar confusão fundamental entre a pesquisa científica e a observação vulgar, entre a aplicação metódica da analogia e o estudo de fatos tirados de diversos sistemas justapostos, entre a ciência comparativa e o “gosto comparativo” puro e simples.

O problema da metodologia científica, na sua totalidade, é, no domínio das Ciências Sociais, o objeto de uma incompreensão quase geral. (2)

Por um lado os pesquisadores nem sempre concebem que não há trabalho científico possível sem haver método preestabelecido, se bem que este seja fatalmente secundário em relação ao problema estudado, previamente estabelecido. Eles não percebem, senão raramente, qual o método que devem utilizar. Escolhem esse método, quase intuitivamente, de acordo com a predisposição inata ou o temperamento, seja a *casu ad casum* de acordo com a especificação da matéria estudada (que se classifica melhor por um método de trabalho que por outro) seja, enfim, acidentalmente.

Por outro lado, fazemos constantemente várias confusões básicas, a saber: identificamos esse “método” com a aceitação vulgar da palavra operação, puramente material, caminho seguido para atingir objetivo determinado (por exemplo, o conjunto de matérias ou a coleção de fatos) (3) — com o método científico: processo de conhecimentos, sistema de operações intelectuais, pelas quais se procura descobrir certas verdades, verificando as hipóteses, formulando sentenças. (4) Confundimos mesmo o método, instrumento de observa-

(2) Cf. G. LANGROD “Quelques remarques préliminaires sur la méthodologie juridique” na “Revue internationale d'Histoire politique et constitutionnelle”, Paris 1951, p. 146 ss.

(3) “Ensemble de procédés raisonnés pour faire quelque chose”, diz LITTRÉ.

(4) Cf. CH EISENMANN “Sur l'objet et la méthode des Sciences Politiques”, na “La Science Politique contemporaine: Contribution à la recherche, la méthode et l'enseignement”, Unesco, Paris 1950, p. 116 ss.

(1) Cf. “De la méthode dans les sciences” (vol. I — págs. 307-310).

ção, de análise e comparação com o problema de fundo, querendo encontrar uma pluralidade (e mesmo conflitos) de métodos alternativamente aplicáveis onde se trata de problemas diversos (se bem que relativos a uma mesma ordem de fatos). (5)

Independentemente do aspecto do objeto em relação aos métodos, (6) opondo a unidade metodológica universal e a homogeneidade do conteúdo das Ciências Naturais à dependência, em Ciências Sociais, do método de uma série de fatores variáveis (hábitos intelectuais, locais, formação dos espíritos, tradição, sistemas de ensino, conjunto de fatores de ordem ecológica) (7) tendemos quase sempre a assimilar essa dependência a uma arbitragem metodológica.

Um trabalho sério parece indispensável e urgente no plano da metodologia científica no domínio das Ciências Sociais, para fazer desaparecer essa desorientação quase geral que abaixa o nível científico do estudo social, seja qual for. Acrescentemos ainda que o defeito de método parece, no primeiro contato, mais perigoso ainda no domínio das Ciências Sociais que no domínio das Ciências Naturais. Com efeito, como constata, por exemplo, François Simiand, (8) na experimentação material das Ciências positivas a má abstração, — sem suficiente correspondência com a realidade e sem fundamento objetivo, — mostra-se, quase sempre, por uma evidência física material. Ao contrário, nas Ciências Sociais a constituição das abstrações se apresenta particularmente difícil. Os dados estudados nunca se recusam a ser combinados com outros “a correspondência ou a não correspondência com alguma realidade objetiva não é aqui, em geral, um fenômeno que salta aos olhos”. Para chegar, pois, ao estabelecimento das uniformidades reais, *das regularidades sociais* que ultrapassam o contingente e o particular, tendo um caráter de necessidade racional, é necessário aperfeiçoar o instrumento utilizado. Trata-se de unificá-lo, no tempo e no espaço, operando sobre boas abstrações, ampliando o campo de observação e utilizando técnica de raciocínio adequada. Por falta dessas precauções, o pesquisador — julgando-

se científico — torna-se apenas um técnico social ou confunde inconscientemente o ponto de vista científico com o ponto de vista empírico e puramente prático.

Dessa maneira, o método comparativo nas Ciências Sociais nos permite isolar os fatores de casualidade e descobrir a direção na qual eles agem. (9) Sem se opor à experimentação, esse método aparece como espécie de pesquisa experimental, aplicada a certas ordens de fatos. (10) Deve ser sistematicamente classificado entre outros métodos de estudo científico, no domínio social, por exemplo: o método psicológico, sociológico, jurídico, normativo histórico e dialético, etc. (11) Trata-se aqui, em realidade, de uma interpretação metodológica dos fatos invocados e dum controle científico das hipóteses à luz da indução lógica estabelecida por meio de investigação comparativa, baseada nas verdades dos fenômenos observados. Empregamos o processo metódico fundado sob o princípio das “variações concomitantes” definido por Stuart Mill: sem procurar uma ligação causal de fenômenos estudados em estado de dependência recíproca, consideramos como as variáveis, em que as relações consistem na correspondência de seus valores. (12)

Os fatos fornecidos pela História, pela Geografia Humana, pela Etnologia, pela Antropologia ou Sociologia, pela Linguística, pela Ciência das Religiões, pela Pedagogia, pela História da Arte, pela Estatística, pelas Ciências Econômicas, Jurídicas ou Políticas, Administrativas ou a das relações internacionais, servem pois para estabelecer relações numéricas. Deduzimos, para verificar as hipóteses, desses dados “conjuntos” abstratos que levam a uma probabilidade e servem pelo acúmulo de controles para chegar a uma certeza prática não empírica e somente conjuntural. Trata-se aqui da procura “de uma espécie de especialização” (de certos fatos) da marcha essencial de nosso espírito, diante da realidade concreta” (Simiand). Do ponto de vista metodológico, essa procura segue o mesmo caminho da anatomia e da filologia comparada. (13) Graças a esse escalonamento horizontal que dá a ampliação do espaço, juntamente com o escalonamento vertical que dá a História (estamos no ponto característico do encontro des-

(5) *Ibidem*, págs. 118-120.

(6) Mas, no domínio das Ciências Sociais, encontraremos certos ramos que não têm objeto próprio e que são Ciências, menos pela natureza dos fenômenos observados do que, precisamente, pela aplicação de *métodos específicos* de observação de fenômenos pertencentes a outras matérias. Seignobos considera, por exemplo, a história como um processo de conhecimentos e não uma ciência, negando a existência de fatos históricos *por natureza* (“La méthode historique appliquée aux sciences sociales”, 1901). Da mesma forma, quanto à Ciência Política, BURDEAU constata que ela deixa de ser uma “enciclopédia de conhecimentos” para ser um *método de pesquisa*, de constitui uma concepção ampliada do estudo tradicional dos juristas dedicada aos problemas constitucionais (“Traité de Science Politique”, 1941).

(7) Cf. A. DEMANGEON em “Les Sciences Sociales en France. Enseignement et recherche”, Paris 1937 p. 41.

(8) “Statistique et Expérience”, p. 32.

(9) Cf. K. MANNHEIM em “Les Sciences Sociales et l'esprit international”, em “Les convergences des Sciences Sociales et l'esprit international”, Paris 1938, p. 221.

(10) Cf. F. SIMIAND *op. cit.* p. 221.

(11) Não pretendemos precisar aqui o número exato de métodos empregados usualmente na pesquisa, nem a possibilidade de empregar um só método ou um acúmulo de métodos numa determinada pesquisa, nem, enfim, chegar a um supermétodo chamado “método integral” — Cf. G. LANGROD em “Science politique contemporaine. Contribution à la recherche, la méthode et l'enseignement” — Unesco, Paris 1910 p. 200.

(12) “L'idée de fonction se trouve substituée à celle de la cause”, diz CHARLES RENOUVIER.

(13) Como o constatou o juriconsulto italiano AMARI, em 1857.

ses dois aspectos) e ao instrumental técnico adequado, adquirimos pois a possibilidade de analisar os fenômenos sociais (tipos de imitação, de contrastes, de osmose, de semelhança, de paralelismo, de costumes, de identidade real ou aparente), etc. Damos ao mesmo tempo um passo importantíssimo para a pesquisa de constantes entre fenômenos sociais acima dos compartimentos criados pela divisão de ensino e pelo estudo científico em disciplinas. Elevamo-nos, por conseguinte, acima das fronteiras entre as disciplinas, e podemos aprender a complexidade e seus recíprocos empréstimos. A aplicação do método comparativo parece particularmente eficaz no domínio da Administração Pública, cientificamente analisada. Isso porque, — contrariamente à tendência evidente à interdependência na escala continental ou regional, ou mesmo do globo, — continuamos a crer que o domínio da Administração Pública fica estritamente nacional. Isso também, porque os cremos forçosamente heterogêneo, e que, se fôsse verdade, tornaria toda a comparação lógica impossível (se não apenas fragmentária). Ora, a possibilidade e a necessidade desse método, os estudos consagrados à Administração Pública se encontram, muitas vezes, salientados pelos especialistas da comparação jurídica, para só citar autores já clássicos, de nível internacional, como, por exemplo, Gutteridge (14) ou Goodnow (15). Parece, com efeito, que nesse plano, como em geral quando se trata de toda análise "institucional", as particularidades, sejam quais forem, só servem para dissimular a essência do problema estudado, portanto essas particularidades, de estrutura, de organização, de base legal, de funcionamento, — constituem sempre o quadro dos estudos; a aplicação do método comparativo às Ciências Administrativas (de qualquer espécie) fica sempre no estado da infância, não ultrapassando, quase sempre, um estado inteiramente primitivo. O "approach" particularista reina universalmente: o hábito secular de tratar os problemas pela base está vencendo — até nova ordem — um sistema de pesquisa geral, que consistirá em tratar o objeto no seu conjunto, fora das diferenças locais, nacionais, regionais ou continentais.

Essa falência da comparação metódica no estudo da Administração Pública, apesar da sua

(14) H. C. GUTTERIDGE, professor da Univ. de Cambridge (Comparative Law. An Introduction to the Comparative Method of Legal Study and Research, Cambridge, 2.ª edição, 1949 p. 29) — "There would seem to be considerable scope for the comparative investigation of problems which are essentially of an administrative character."

(15) F. J. GOODNOW, professor na Columbia University, de New York (e, posteriormente, presidente da John Hopkins University de Baltimore, Maryland) — "Comparative Administrative Law. An Analysis of the Administrative Systems — National and Local — of the United States, England, France, and Germany", New York 1893, Vol. I p. 4: "The... knowledge of administrative law and science... can be obtained only by study and by comparison of our own foreign administrative methods..."

necessidade cada vez mais evidente, intuitivamente concebida, e mesmo de tempos em tempos pouco respeitada, — (16) se explica pela organização da pesquisa *por Estados*, por um hiato tradicional entre os objetivos práticos perseguidos e as exigências da pesquisa verdadeiramente científica, por pobreza metodológica das Ciências Sociais em geral (ut supra), pelas dificuldades técnicas: de documentação, semânticas, de compreensão mútua, de pesquisa do conteúdo, de processos sociais reais, escondidos sob uma fachada exterior, consciente ou inconscientemente falsa. Os juristas tendem a contentar-se com essa fachada unicamente porque estudam a forma; os sociólogos só tomam, geralmente, em consideração, o conteúdo real, a relação da forma com o fundo fica geralmente inexplorada. Em todos os casos contentamo-nos com conhecimentos limitados a um único campo de observação, a um sistema estatal dado, ou, quando muito, a um sistema de civilização superestatal (considerado como uma certa unidade lógica ou de meio histórico. por exemplo, o sistema anglo-saxão ou sistema ibérico). O valor da pesquisa científica encontra-se pois nitidamente empobrecido; e mais ainda, não podemos, por falta de comparação metódica — e não por ilustrações comparativas isoladas, realizadas em estudos monográficos — nem proceder a um exame mais raciocinado de princípios do *sistema próprio* (porque omitimos a análise do texto comparado que o enriquece e o esclarece) nem sequer chegar a uma síntese, formando a base da compreensão do conjunto, do *todo* supra nacional, de uma mentalidade humana comum, do *futuro* das instituições sociais. O aspecto indispensável quanto ao espaço, (o da morfologia social), da *ecologia humana* (ut infra), é dessa maneira, degenerado em uma autarquia institucional, aceitação preguiçosa de soluções isoladas, existindo, num plano estatal dado, verdadeiro *complexo territorialista* (identificação inconsciente de seu próprio sistema com aquilo que é *natural*). Essa influência é desfavorável na pesquisa e, ao mesmo tempo, se opõe a toda unificação psicológica institucional, futura, a todo universalismo social, ou mesmo a uma concordância e compreensão de sistemas coexistentes.

Esse resultado é devido, também, a uma confusão terminológica criada e tolerada pelos juristas. Esses últimos tratam sempre o problema da comparação jurídica como o do Direito Comparado, desconhecendo a essência mesma do método comparativo. Ora, parece bem claro que, à luz das pesquisas metodológicas recentes, (17) é cada vez

(16) Isso se refere tanto aos estudos jurídicos como aos estudos administrativos ou — nos dois hemisférios, — os autores tendem por vezes a separar as ligações de dependência absoluta de um sistema dado somente e experimentam analisar este sistema comparando-o a outros.

(17) Cf. por ex. as opiniões de RENÉ DAVID ("Bull. Trim. de la Société de Législation Comparée de Paris". Journées de Droit Franco-Latino-Américaines, 1948 n.º 4 p. 894 e "Revue intern. du Droit compare" Paris, n.º 4-1949, p. 489), ou a de GUTTERIDGE (op. cit. p. 1).

mais evidente, a despeito do tratamento do Direito Comparado como se fôsse um ramo especializado do Direito — tratar-se aqui unicamente da aplicação de um método científico que não é específico das Ciências Jurídicas, mas pode ser, evidentemente, empregado em qualquer caso e com os mais diversos fins. O problema se encontra, dessa maneira — terminologicamente e sistematicamente — mal colocado, se bem que isso seja praticamente cômodo, isso aumenta a incompreensão notória da questão, com um elemento novo e nebuloso. As Ciências Administrativas se encontram, pelo menos na Europa, sob a influência predominante da Ciência Jurídica, êsse mal-entendido tem um papel de grandes repercussões também no seu domínio. Com efeito, tendemos a imitar, no plano terminológico, êsse exemplo jurídico, falando de Administração Comparada como se ela fôsse um ramo especial ou mesmo novo da Administração Pública. É necessário pois, ter sempre presente que se trata aqui de um estudo comparativo do Direito, ou estudo comparativo da Administração Pública (o que se pode confundir com o estudo comparativo do Direito Administrativo).

A aplicação do método comparativo às Ciências Administrativas nunca deve ser confundida com o estudo das administrações estrangeiras. Eis mais uma confusão fundamental, que parece freqüente tanto em teoria como em prática. De vez em quando nos metemos a alinhar, consecutivamente, diferentes estruturas administrativas, estatutos jurídicos (como por exemplo o do funcionário), modelos de organização, etc., estudando-os um depois do outro, sem portanto os confrontar e muito menos os comparar. Poderíamos citar numerosos exemplos apoiando essa constatação. (18) Nesses casos — nenhum traço (ou quase) do método comparativo existe: o autor (ou geralmente os autores) elabora estudos respectivos — na maioria dos casos — de maneira exclusivamente descritiva, sendo apenas uma questão de redação editorial o processo de os colocar cronologicamente. O leitor adquire, dessa maneira, uma documentação geralmente preciosa, mas as comparações são esquecidas pelos autores dentro de sua própria perspicácia. Eis um exemplo característico: as confusões dos processos de documentação, de compilação e de análise *separada* com a aplicação de um método científico *comum*, ou seja, do método comparativo. É apenas a *contrário* que êsse exemplo serve para demonstrar o papel do método comparativo *verdadeiro* nas Ciências Administrativas.

Para que a comparação seja bem concebida, ela não pode ser nem formal, isto é, puramente exterior, nem hermética, isto é, tecnicamente separada do conjunto de fatores laterais. Eis uma dificuldade suplementar que devemos levar em con-

sideração inicialmente sem o que o estudo não atingiria o objetivo que lhe é designado. Não comparamos os mecanismos, comparamos os climas da administração. Mesmo quando nos metemos a comparar um mecanismo dado somente, a força das coisas leva o comparatista a sair dêsse isolamento e a penetrar no ambiente específico do sistema dado, sob pena de falsear as perspectivas. Com efeito, nada na Administração Pública, como em geral no plano das instituições sociais, é autárquico. Tudo depende, mais ou menos diretamente, do temperamento da comunidade estudada, da evolução social e econômica, da história da civilização dada, do conjunto de elementos circundantes à cultura geral. O trabalho do comparatista se mostra particularmente difícil e complexo. Ele não pode agir como técnico somente, contentando-se em saber a sua especialidade. É forçado a realizar, êle mesmo, ou utilizar outros estudos preliminares de psicologia, sociologia, história, para poder fixar o objeto de sua análise comparativa no *todo* social, do qual é produto. Ele deve intervir, como o cirurgião na medicina, em todo lugar onde a complexidade do organismo social exige, tanto em profundidade quanto em extensão. Evidentemente, não poderá atingir o ideal, mas deve sempre levar em consideração as dimensões do seu trabalho, para ser capaz de traçar o caminho da comparação e para adquirir uma visão comparativa indispensável.

É evidente que cada sistema tem seu próprio ambiente específico inteiramente diferente, por exemplo, nos regimes anglo-saxões, em França, no quadro do pensamento administrativo alemão, no regime comunista, etc. Sem levar conscientemente em consideração essa diferença de clima próprio a uma determinada administração no seu conjunto, o processo de comparação corre o perigo de ser falseado pela base, por falta de elementos essenciais que possibilitam o confronto. Não podemos proceder, por exemplo, à comparação da jurisdição administrativa tal como se desenvolveu historicamente, no Oeste da Europa Ocidental, com os poderes quase judiciários de diversas comissões ou tribunais administrativos nos países anglo-saxões, em virtude da diferença de ambiente, no qual há essas funções análogas de controle externo dos atos administrativos, como são atualmente exercidos. Não podemos comparar o ministério público do ocidente e do oriente europeus porque, fora da identidade do nome e da aparência puramente exterior, essas instituições não têm nada em comum. (19) É difícil comparar o "Local Government" britânico e a "Selbstverwaltung" alemã, dado a diferença total de ambiente que acompanha a gênese de evolução dos dois (a despeito da recepção parcial do modelo do primeiro pelo segundo) como, por exemplo, poderíamos comparar os critérios do ato administrativo como forma fundamental da atividade da Administração Pública, sem

(18) Cf. exemplos-típicos — REINHARD HÖHN e outros "Das ausländische Verwaltungsrecht der Gegenwart. Wesen, Aufgabe und Stellung der Verwaltung in Italien, Frankreich, Grossbritannien und USA" Berlin, 1940 ou L.D. WHITE e outros "Civil Service abroad: Great Britain, Canada, France, Germany" N. York 1935).

(19) Cf. p. ex. G. LANGROD "Le ministère public — organe du contrôle de l'Administration dans les pays de l'Est européen" Paris 1950.

penetrar, inicialmente, nos traços característicos dessa atividade; diferente em cada sistema, e dependendo da missão que se atribui à administração (elementos de ordem política, econômica, social, jurídica, psicológica). Isso é relativo a todo problema administrativo; a função pública, em seus aspectos ideológicos, técnicos ou legais, a questão comunal e a descentralização em geral, os problemas de procedimento administrativo, a polícia e o conjunto de prestações administrativas, etc., só um estudo comparativo, baseado em ampla análise dos climas respectivos pode realizar uma análise adequada. Como em Geografia, nada pode ser feito sem levar em consideração a influência real do clima na estrutura vegetal, animal ou humana, da mesma maneira, no nosso domínio social é necessário estudar o clima que influencia as instituições estudadas.

Parece também que a Administração Pública constitui terreno de predileção tão típico quanto o caminho constitucional das nações, de separação freqüente e total entre a letra da norma em vigor e o fato verdadeiro, entre a fachada institucional e a realidade. Contentar-se em comparar a forma, significaria, no domínio das Ciências Administrativas, limitar-se a um trabalho de fachada, sem penetrar na significação real das normas, sem examinar o verdadeiro funcionamento do mecanismo estudado. Se isso é verdadeiro para o estudo de um sistema, ainda é mais verdadeiro para um estudo comparativo. Trata-se de comparar as *realidades*, não se contentando com as aparências pesquisando os verdadeiros centros de irradiação de certos sistemas sobre os outros, (20) estabelecendo zonas de recepção, salientando contrastes entre as semelhanças aparentes, comentando os textos do Direito Administrativo com o espírito dos métodos e dos conceitos do *país respectivo* (não como é feito até hoje, comumente, com os do país do pesquisador). Por falta de estudos verdadeiramente comparativos dessa espécie, por não levar em consideração essa base comparativa comum em todo estudo que ultrapasse a um quadro comunal, os modestos ensaios quase comparativos que existem, sob forma de monografias, na hora atual, pecam geralmente por uma inadaptação total, na análise, ao clima da entidade estudada. O vasto esforço de análise comparativa de climas em questão, deveria, logicamente, preceder todo estudo comparativo, deve acompanhar a comparação de instituições concretas, constituir seu ponto de partida e servir para decifrar o fundo real do sistema submetido ao processo de comparação. É verdade que se trata aqui de um conjunto de operações particularmente delicadas, exigindo muita sutileza, faculdades analíticas de penetração até a estrutura profunda da entidade social, esforços de documentação e de investigação impossíveis ou muito difíceis de reali-

zar de longe. O pesquisador deveria poder, graças a um instrumental adequado, fazer sondagens na doutrina, na legislação, na jurisprudência, na prática administrativa (precedentes, usos e costumes), na técnica, na psicologia coletiva e individual, na história da civilização estudada, etc. Deveria saber tirar conseqüências lógicas desses dados e compará-las. Esse esboço geral, por mais difícil que seja, não deve jamais desaparecer detrás de fragmentos tais que possam ter uma importância relativa.

Essa comparação ecológica que indicamos, como a dos climas administrativos, abrange fatalmente também a penetração no conjunto das questões de semântica "*lato sensu*": trata-se da terminologia administrativa, hermética para os não iniciados, quase sempre intraduzível, ou traduzível somente com grandes dificuldades, exigindo uma análise minuciosa. Trata-se também do conhecimento "do estilo administrativo" de determinada *região* em relação com os métodos particulares de administrar, com as formas de processo, com o crescimento da missão da administração. Por falta de funcionários administrativos adequados, é um verdadeiro trabalho de pioneiro, indispensável a todo comparatista sério, sob pena de cometer erros graves em virtude da incompreensão de uma noção ou maneira de se exprimir estrangeira. Isso se refere não só aos países de língua menos conhecida, longe do grande traço internacional do pensamento (por exemplo: línguas ibéricas, escandinavas, eslavas, árabes) mas da mesma forma as línguas internacionais mais conhecidas e no entanto tão mal interpretadas (em particular quando se trata de linguagem técnica). O problema do instrumental filológico adequado deve ser, para todo comparatista, de uma importância realmente capital.

A compreensão de que a comparação dos climas administrativos das instituições (grandes entidades organizadas), das estruturas, dos métodos de funcionamento, encontra-se, nitidamente facilitado, no momento atual, e a aplicação do método comparativo adquire novos terrenos de ensaio em conseqüência da ampliação constante da missão da administração pública e graças a um crescimento qualitativo e quantitativo. Planos novos da atividade administrativa aparecem e se desenvolvem a ponto de transformar o quadro total dessa atividade (a função prestativa da administração, tomando o lugar, progressivamente, da autoridade de comando que era anteriormente exclusiva). O instrumental jurídico e técnico da administração se aperfeiçoa e estabiliza, constituindo mais e mais um grande traço de união entre todos os ramos das atividades administrativas (aparecimento e evolução do procedimento administrativo). Isso tem suas repercussões no plano teórico, alargando os planos de comparação possíveis e permitindo ampliar o quadro das ciências administrativas, aproximando-o da realidade estudada. Com efeito, de um lado a penetração constante e progressiva, mais e mais profunda, da iniciativa pública no domínio econômico e social, cria um plano de *funções*

(20) P. ex: "Influência das Administrações ibéricas e francesa na América Latina, na época colonial e seu cruzamento posterior com a influência técnica e os conceitos norte-americanos, etc.."

econômicas, mais ou menos análogas, e constitui plataforma comum para a análise e a comparação. Por outro lado, o procedimento administrativo *institucionalizado* (21) e cada vez mais codificado legislativamente, (22) utilizando o domínio da Administração pública (nas suas relações com os administrados) uma série de princípios e de formas de procedimento judiciários (adaptados às necessidades específicas de urgência e de continuidade de interesse público em geral bem como às conquistas da técnica moderna do trabalho cientificamente organizado), constitui um plano novo, ordenado e unificado, particularmente adequado para a análise comparativa. Também levamos em consideração a síntese indispensável ao estudo, diametralmente oposta a toda visão fragmentária particularista das Ciências Administrativas: não só o aspecto jurídico predomina geralmente nas Faculdades européias, nem o aspecto puramente político e técnico, caracterizando a "Public Administration Science" norte-americana, esgotam, sôzinhos, o campo natural de investigação científica da Administração Pública. Todos êsses aspectos têm papel importante desde que tudo que é exclusivamente empírico seja eliminado do estudo científico. Isso enriquece, alarga e sistematiza o domínio da comparação possível da Administração Pública, concebida sob diferentes aspectos, e a situa na família dos estudos comparativos, que saem das Ciências humanas.

Por fim, a época recente, nos põe em face do surto da Administração internacional, fenômeno particularmente característico de nossa época, independente do fato de ter uma vocação universal ou geograficamente limitada. Graças a êsse plano de aproximação institucional entre países, gerador de melhor compreensão mútua, coordenação e cooperação, obtém-se o terreno ideal de comparações constantes. No fundo, o nosso ponto de vista não parece exagerado se constataremos que se trata aqui de uma comparação organizada. Para comparar a contribuição dos países membros e procurar uma síntese racional e racionada entre as diversas correntes, hábitos, formações e tendências, no conjunto das Administrações internacionais que nos traz preciosas experiências novas, a possibilidade de uma documentação comparativa aperfeiçoada e atualizada, enfim uma visão superestatal da interdependência dos povos, simbolizando a ruptura com o quadro estatal, tendo como base exclusiva os estudos administrativos. Isso parece particularmente importante quanto à administração porque, em face de uma série de falências políticas de organismos internacionais sucessivos, as-

(21) Cf. p. ex.: EDUARDO CANTURE (Montivideo) "Le procés comme institution" na "Revue internationale du Droit comparé, Paris, n.º 2-1950 p. 276. Felipe Porto Carrero (Lima) "El Derecho procesal administrativo" 1943. G. LANGROD "Procédine administrative et Droit administratif" na "Revue du Droit public, Paris T. 2XIV 1947.

(22) Cf. p. ex.: o F.A.P.A. por E.U. 1946 em as codificações de 4 países da Europa Central, 1925-1930

sistimos ao sucesso indiscutível dêsses organismos nos diversos planos administrativos. (23)

A essência do método comparativo, quando é válido para todos, e também seu objetivo, uma vez estabelecido, determina fatalmente diversas maneiras técnicas de aplicá-lo ao estudo científico.

Pode-se dar que, escolhendo um objeto concreto de comparação, não o comparemos senão de maneira unilateral, isto é, de um país a outro. Com efeito, estudamos, por vêzes, o sistema próprio, interpretado por outro sistema o que pode constituir o ensaio da aplicação rudimentar de certo método de comparação. (24) Ao contrário, processo mais perfeito parece ser a maneira multilateral de comparar, ou seja, comparar certas instituições de diversos países simultaneamente, ou melhor ainda, certas grandes regiões administrativas, estabelecidas do ponto de vista das civilizações. Pode-se dar que nos limitemos ao procedimento de comparação de país a país, sem tirar conseqüências de ordem mais geral (ensaio de síntese); (25) ao contrário, o procedimento mais completo parece ser aquêlo que trata de destacar grandes princípios e de cobrir realidades sociais, como quando constatamos as leis naturais com base numa experiência física. Dessa maneira, graças ao conjunto de semelhanças e diferenças, à luz da análise metodologicamente correta, pode-se ensaiar e aprender o fundo comum, confrontando-o com os outros objetivos procurados.

Pode-se dar que, apesar do objetivo perseguido, o método comparativo aplicado seja mais descritivo ou analítico e seja sempre impregnado de um raciocínio jurídico (ou normativo em geral) ou baseado no aspecto histórico ou sociológico, e tenha tendências genealógicas, pesquisas de descendência comum por reação ou evolução, — ou tendências de unificação (transplantação planejada ou adaptação de sistemas dados aos princípios novos).

A combinação dessas possibilidades pode ser ilimitada; seria vão tentar precisá-la ou limitá-la. Ela depende do temperamento e das predisposições inatas de cada pesquisador, enriquecendo-se a pesquisa com essa variedade. Tôdas essas possibilidades podem encontrar seu lugar nos limites metodológicos da comparação cientificamente correta.

E' necessário ensinar o estudo comparativo da Administração Pública, a saber: seja a história

(23) Cf. quanto à extensão do método comparativo no domínio histórico p. ex. Sir ERNEST BARKER The development of Public Services in Western Europe 1660 — 1950. Londres 1931 (reimpresso em 1944) quanto à análise da aplicação da comparação aos métodos administrativos, — p. ex. David Thomson "Les institutions polit comparées en Grande-Bretagne, 1918-1948 na "La Science politique contemporaine" c.c.p. 514-5, etc.

(24) Cf. Valladão (Rio de Janeiro) na "Revue internationale de Droit comparé, Paris n.º 4-1949, p. 508.

(25) Cf. p. ex. o tratado comparativo de Direito Administrativo de Goodnow O.C.

comparada dos sistemas administrativos e das políticas administrativas, seja a comparação dos *climas* das grandes regiões administrativas, e, partindo disso, das instituições administrativas de base (teóricas ou práticas), da técnica do funcionamento da administração, etc., seja, enfim, o Direito Administrativo Comparado. No plano didático do moderno ensino administrativo do Direito, essa matéria encontra, desde já, se bem que raramente, o momento atual. (26) Ao contrário, não parece que a matéria ampliada das ciências administrativas (*supra*), compreendendo tanto o aspecto jurídico quanto os aspectos não jurídicos, já seja ensinada de maneira metódica sob o aspecto comparativo das escolas superiores ou mesmo nos estabelecimentos de ensino profissional. (27) É verdade que forçosamente sempre comparamos, mas de uma maneira primitiva, sem base metodológica adequada. Parece que, por um lado, é necessário ensinar o método comparativo no estudo e na pesquisa. (28) Isso nas Faculdades de Filosofia, por

(26) Cf. p. ex. os programas respectivos E.U. na Law School de Washington University; na Europa: na Faculdade de Direito da Universidade de Sane — Sarrebruck (curso de doutorado) etc.

(27) Deve-se notar que o programa conjunto da ONU e UNESCO no domínio da administração pública realizado no plano regional latino-americano em 1951-52, no Rio de Janeiro, previu o ensino de "Administração Comparada" nos Cursos Especiais de funcionários de países da América Central e América do Sul.

(28) Sugestão de R. David (*Revue internationale de Droit comparé* c.c.p. 489).

outro lado, seria necessário proceder ao ensino do estudo comparativo da administração pública assim concebida, por exemplo, nas Faculdades de Ciências Econômicas e Administrativas, de Ciências Políticas, de Direito, nas Escolas de Administração, especializadas, etc. Isso exigiria um estabelecimento de diferentes itens de ensino, adaptados à "clientela" e ao objetivo determinado pelo ensino. O lucro decorrente de tal inovação parece certo. Ele se manifestaria sob a forma de enriquecimento certo de conhecimentos, de uma ampliação de perspectivas, da libertação de uma concepção de conjunto, de um sentido acrescido da interdependência de sistemas, da criação da necessidade de verificação por comparação. O pesquisador, o funcionário, o estudante se habituariam, dessa maneira, a aprofundar seus pontos de vista, a contar com as diversidades de clima, o que, fora da ampliação da cultura geral, não só facilitaria o estudo dos detalhes do próprio sistema, como, ao mesmo tempo, serviria para mostrar um gráfico do sistema universal comum. Não seria excessivo dizer que constatamos ser tal ensino, cada vez mais, impôsto pela própria vida. Por mais difícil que seja, por falta de especialistas, de manuais de documentação acessível, êle constituiria o fator primordial do progresso didático, um dos fundamentos de uma verdadeira (porque completa) reforma administrativa de futuro, uma fonte de pesquisas tendendo, pelo conhecimento da diversidade, para a unidade.

Unidades Lingüísticas e Nacionais

JOÃO LUIZ NEY

PARTINDO da conclusão a que têm chegado as últimas teorias lingüísticas, unânimes em afirmar que o idioma não é invenção de homens isolados, mas o produto de incessante co-opeção de quase todos os povos antigos e contemporâneos, encetamos o exame da concepção, muito corrente no Brasil, de que o idioma é símbolo inequívoco da unidade nacional. Houve mesmo, entre nós, quem cunhasse tal pensamento nesta asserção tão sintética quanto excessivamente arbitrária: *A unidade da língua é, sem dúvida, fator de unidade nacional.*

Quando verificamos que, dentre as línguas "standard" existentes em nossos dias, nenhuma se desenvolveu num exclusivo e determinado povo, escapa-nos à inteligência o idealismo abstrato da suposta homogeneidade de qualquer língua. O valor do homogêneo possivelmente arrolado no conceito de "unidade", é, sem dúvida, inexistente ou infinitamente precário.

Sabe-se que, em tôdas as línguas cultas atuais, têm cooperado veículos de diversas procedências, e, com isso, cada uma delas recebe, sem cessar, inúmeros elementos lingüísticos estranhos. Haverá, contudo, uma língua padrão que seja produto puramente nacional?

Tôda língua viva é um organismo, um processo, um sistema em constante evolução. E, como nenhum povo vive, a rigor, em si mesmo, a admissão recíproca de vocábulos é inevitável nessas comunicações constantes com outros povos, nesse processamento singular de interfecundação cultural, na qual exercerá maior influência o grupo étnico de maior cultura.

Embora seja quase desprovido de significação falar-se de pureza natural da língua de um povo, é certo, todavia, que, na expressão de nosso pensamento, devemos, na medida do possível, servir-nos da construção léxica e giros da própria língua; mas isso é o que por si já exige o natural sentimento da língua, dessa língua que, não obstante, dia a dia, mais se opulenta com a incorporação de empréstimos necessários à mais integral participação no dinamismo cultural que se incrementa além das fronteiras geográficas do povo ou nação em que ela estruturalmente se unificou na formação de uma língua comum. Dita incorporação se faz com o aparecimento de novos fenômenos, novos movimentos, novas instituições, novas técnicas, condições, processos e teorias.

Tôda exagerada reação a essa força invasora, determinada pelas afinidades culturais dos

povos e nações, tornar-se-á improfícua, diante da necessidade progressiva de se estreitarem mais e mais as diferentes culturas.

O excessivo apêgo às expressões da própria língua com a desmedida aversão aos termos exóticos tem levado muitos, no beneditino trabalho de extirpação dos barbarismos, a engendrar verdadeiras monstruosidades.

É já do conhecimento de todos que o próprio patrimônio léxico de tôda língua relativamente desenvolvida e unificada é produto de vocabulários diversíssimos, de variadas línguas e dialetos. Que língua não se acha mesclada de inúmeros vocábulos exóticos? E quem intentaria hoje expurgar de nossa língua padrão os africanismos *cuscu*, *zêbra*, *inhame*...; os anglicismos *cabograma*, *bife*, *parlamento*...; ou os galicismos *chefe*, *bisturi*, *rotina*...?

Nos fatos da língua padrão, acima da chamada consciência nacional, está a influência do processo orgânico da cultura universal, da qual tantos são os círculos, quantos os idiomas. Assim é que vemos a língua modificar-se com as condições espirituais e sociais dos homens.

Em defesa dêsse juízo, ouçamos a Rodolf Rocker, último sociólogo artista da Alemanha — "En el pensamiento del hombre no sólo se refleja su ambiente natural, sino también las relaciones que mantiene con sus semejantes. Cuanto más estrecho es el lazo social, cuanto más ricas y diversas son las relaciones culturales que mantene-mos con los semejantes, tanto más fuertes son las conexiones que nos unen al ambiente social e influyen sin interrupción en nuestro pensamiento" (1).

Se assim ocorre com o pensamento, isto é, se o pensamento já não se toma por mero processo psíquico; mas, acima de tudo, por um reflexo das condensações, no cérebro humano, de imagens ambientes; a língua, que objetiva nosso pensamento — em idênticas condições — possui indiscutível e igual caráter social.

Seria fastidioso remontar-nos às origens da linguagem para confirmarmos êsse caráter, hoje tão evidente, que dispensaria o arrolamento de quaisquer provas.

Não obstante, julgamos oportuno referir que todo novo aspecto da vida social demanda a criação de palavras novas, incompreensíveis às gerações anteriores, que não conheceram a realidade ambiente a que correspondem. E, por

(1) *Nacionalismo y Cultura*. p. 299.

outro lado, as dificuldades em que se vê a presente geração para compreender a linguagem das gerações anteriores são cada vez mais crescentes, atingindo muitas vezes as raías de radical incompreensão. Muitos textos são apenas inteligíveis aos dedicados pesquisadores ou atilados paleólogos. Nesses textos, a própria língua parece aos não especialistas um idioma estrangeiro que requer tradução para superar os seus enigmas. Na língua portuguesa, podemos tomar por exemplo as *Crônicas de Fernão Lopes*, de possível leitura, nos nossos dias, apenas com ajuda de glossário próprio. Quanto mais remoto vai o exame retrospectivo ou esforço de desnovelamento de uma língua, tanto mais estranha ela nos parece.

Se não representa a língua de uma nação, em si mesma, uma unidade política, podemos tomá-la como "fator de unidade nacional"? O que está sujeito a contínuas mutações, refletindo a cultura dos diversos períodos do nosso pensamento, que se forma dentro e fora de nossas fronteiras, poderá constituir correlação com a unidade nacional "que se diz sempre a mesma em sua essência"?

Tôda língua padrão, consoante o nosso entendimento, é antes um reflexo da cultura humana, que um fator de unidade nacional. Cada brasileiro, por exemplo, mais facilmente poderá entender o francês ou inglês do seu círculo cultural, do que muitos textos escritos na sua própria língua por culturas de outros círculos de idade e evolução.

Conclui-se de tal fato que a formação e fases de uma língua não decorrem das condições representativas de um povo determinado nem se processam segundo princípios nacionais. Alude a isso *Otto Jespersen*, quando adverte que —

"Na Finlândia, a única linguagem literária conhecida até os tempos modernos foi uma linguagem estrangeira, o Sueco, falado pelas classes superiores, enquanto o Finês, falado pela massa popular, era considerado calão vulgar." (2)

E, de modo geral, em *Language*, 21, refere-se o mesmo professor da Universidade de *Copenhagen*, à influência do movimento cultural da Renascença sobre os estudos das línguas clássicas, onde diz que —

"se tornava agora ambição dos humanistas em todos os países escrever o latim como Cícero." (3)

Tem-se afirmado que quanto maior é a cultura de um povo, maior e mais vivo é o traço das diferenciações individuais. E, ao contrário, mais planificado e inculco é um povo, quanto mais se apega ao tradicional e aos hábitos do pensar corrente. Contrariamente ao que consigna *Pierre Groult*, da Universidade de *Louvain*, em seu compêndio sobre "La Formation des Langues Romanes" — 49, parece-nos fácil inferir que as condições de unificação e diferenciação de toda língua padrão — como produto de diversos círculos de cultura que é — estão determinadas (por íntima

correlação) pelos valores culturais que, sem reconhecer fronteiras, influem diretamente nas atividades sociais de um povo.

Importa aqui firmarmos nossa concepção de cultura que, igualmente com *Herbert Read*, autor de *Art and Society*, opomos ao conceito de civilização.

Contrariamente aos que, além de admitirem um paralelismo entre civilização e cultura, estabelecem certa relação de causa e efeito entre ambas, cremos que pode haver cultura sem qualquer apoio de civilização própria. O povo judeu, com sua unidade cultural, é, sem dúvida, exemplo significativo.

O caráter da civilização, mais evidente do que o da cultura, define-se pela soma de costumes e realizações materiais de qualquer organismo social.

De antemão, não nos parece viável que uma cultura possa ser imposta a esta ou àquela organização social, como fato consumado. As características de uma cultura autêntica são diametralmente opostas a qualquer idéia de imposição. Entendemos que o conceito de cultura envolve três aspectos nocionais: o livre, o espontâneo e o diverso. Por isso, dos valores tangíveis em que pode expressar-se qualquer cultura, os mais significativos e gerais têm sido os valores artísticos na sua mais elevada manifestação não só na literatura, na pintura, na música, na escultura e na arquitetura, mas em tudo quanto constitui expressão do homem integral.

Numa tentativa de síntese, diríamos que de toda atividade de quem tem algo a dizer ou expressar, e o faz simplesmente, sem ser asfixiado pela técnica, se pode esperar valor cultural tangível.

Todo o esforço, no entanto, da contemporânea civilização em crise visa à conquista de simples comodidades, entre cujos torvelinhos estuantes se perdem as poucas unidades emissárias de cultura.

Na civilização atual, a cultura tem assumido caráter tanto quanto artificial. Talvez porque não venha representando um fluxo e refluxo de vida no organismo social por inteiro. A essa cultura atual, sem vivência, poderíamos chamar desvitalizada.

Conseqüentemente, aqui tomamos o termo cultura na acepção de espontâneo poder de expressão de unidades individualmente livres.

Podemos agora colocar nos seus devidos termos o problema das unidades lingüísticas e nacionais.

Cremos que dessa dicotomia entre civilização e cultura, podemos extrair outras luzes para a conclusão de *Otto Jespersen* no seguinte raciocínio:

"Nuestra vida intelectual es extraordinariamente compleja y, en consecuencia, su instrumento más poderoso, la lengua, es asimismo extraordinariamente complejo. Las

(2) *Humanidad, Nación, Individuo*, p. 95.

(3) *Ob. e p. citadas* — "it now became the ambition of humanists in all countries to write Latin like Cicero."

condiciones de su evolución no pueden ser reducidas a una sola fórmula precisa a menos que nos contentemos con una que abarca todas las demás diciendo que las lenguas "standard" están determinadas *socialmente*." (4)

Uma língua padrão está, a nosso ver, determinada concomitantemente pela cultura e civilização de um povo, ao passo que as fronteiras de uma nação e a sua unidade política estão limitadas tão-só pela sua própria civilização.

Entendemos por língua padrão o sistema de linguagem comum a determinado grupo étnico e cultural. Uma língua padrão deve forçosamente servir a todas as atividades dos cidadãos incluídos na comunidade lingüística.

No Brasil, a língua padrão é o português, língua que serve às ciências, às leis, à correspondência administrativa, etc. A que pauta o professor nas escolas diferenciando-a do falar brasileiro.

Fatalmente, a língua portuguesa, em terras brasileiras, experimentando a influência de novo meio social, teve de sofrer alterações apreciáveis, principalmente no domínio da fonética. Tais alterações, no entanto, não chegaram ainda a constituir novo sistema gramatical que nos permita falar de uma *língua brasileira*.

A título de ilustração, lembra-nos o seguinte fato. No último concurso para professor catedrático de Português do Colégio Pedro II, um dos examinadores, argüindo a tese que proclama o idioma brasileiro, pediu ao candidato que pusesse, em *língua brasileira*, o padre-nosso. E o candidato acabou confessando-lhe ser isso impossível.

Eis aí testemunho palpável de que uma só língua pode servir de língua padrão a distintas unidades nacionais. Vemos o Português servindo igualmente a Portugal e Brasil; o Espanhol sendo a língua padrão de quase todos os países da América do Sul e Espanha; os Estados Unidos e Inglaterra falando uma só língua; enquanto, noutros lugares, ocorre fenómeno contrário: várias línguas servindo a uma só unidade nacional, como na Suíça, por exemplo, onde se fala o Alemão, o Francês e o Italiano.

Curioso é também o que lemos na seguinte citação de Bruno Migliorini, na sua *Lingüística*:

"As particulares condições suíças se refere o artigo 116 da Constituição federal, que reconhece o tedesco, o francês, o italiano e o romano, como línguas *nacionais* da Confederação, enquanto só as três primeiras são declaradas línguas *oficiais*." (5)

Tomando-se a língua como essencial expressão da nacionalidade, que ocorreria a uma nação que, por qualquer motivo, abandonasse sua língua?

(4) *Ob. cit.* p. 96.

(5) *Ob. cit.* — Segunda edição, p. 45, nota 2. "Alle particolari condizioni svizzere si riferisce l'articolo 116 della Costituzione federale, che riconosce il tedesco, il francese, l'italiano e il romancio, come lingue nazionali della Confederazione, mentre solo le tre prime sono dichiarate lingue *ufficiali*."

— a nação deixaria fatalmente de existir! No entanto, muitos povos, têm perdido sua língua, e continuam nacionalmente unificados.

Carece de força persuasiva, conforme vimos à saciedade, a afirmação de que a unidade da língua é, sem dúvida, fator de unidade nacional.

Em toda língua socialmente cristalizada, se assim nos podemos expressar, ressalta-nos o serviço que presta como meio de comunicação entre os indivíduos. Daí exigir toda língua padrão que a correspondência entre as noções e os vocábulos seja igual entre todos os membros da mesma comunidade. É essa tendência à unificação que determina as línguas "standard". Só com a formação de novas e maiores unidades culturais pode constituir-se uma nova língua comum, o que não ocorre com o simples domínio político.

Desfazendo suposta conexão entre língua e raça, diz Ferdinand de Saussure

"seria um erro crer que da comunidade de línguas se pode deduzir a consanguinidade, que uma família de línguas envolve uma família antropológica." (6)

Igualmente, quer-nos parecer que nação e comunidade lingüística não têm nenhuma conexão necessária, sendo portanto impossível deduzir de uma os fatores da outra.

A unidade nacional, no máximo, pode ser fator secundário, mas de modo algum essencialmente necessário à unidade lingüística.

É ainda Ferdinand de Saussure quem nos diz que:

"existe outra unidade, infinitamente mais importante, a única essencial, a que está constituída pelo vínculo social: chamá-la-emos *etnismo*." (7)

E acrescenta:

"Entendemos por *etnismo* uma unidade que repousa sobre relações múltiplas de religião, civilização, defesa comum, etc. que se podem estabelecer mesmo entre povos de raças diferentes e independente de todo laço político." (8)

A êsse *etnismo* de Saussure, tão vago quanto o *socialmente* de Jespersen, ao qual já nos referimos acima, apomos os conceitos de civilização e cultura sucintamente aqui esboçados.

(6) *Cours de Linguistique Générale*, p. 304 — "ce serait une erreur de croire que de la communauté de langue on peut conclure à la consanguinité, qu'une famille de langues recouvre une famille anthropologique."

(7) *Ob. cit.* p. 305 — "il y a une autre unité infiniment plus importante, la seule essentielle, celle qui est constituée par le lien social: nous l'appellerons *ethnisme*."

(8) *Ob. cit.* p. 305 — "Entendons par là (*ethnisme*) une unité reposant sur des rapports multiples de religion, de civilisation, de défense commune, etc., qui peuvent s'établir même entre peuples de races différentes et en l'absence de tout lien politique."

Fronteiras da Administração Pública

IV — O Papel da Discricionariedade na Moderna Administração

JOHN GAUS

(Trad. de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes)

NA maioria dos países a discricionariedade administrativa cresceu rapidamente em objetivo e importância. “A discricionariedade administrativa”, como Laski observou, “é da essência do Estado Moderno”. A história do governo revela a sucessiva transferência do poder discricionário do legislativo para o judiciário e deste para a administração. Isso não significa que tenha havido uma renúncia absoluta do poder discricionário pelas três esferas do governo entre si. A discricionariedade é comum a todas as atividades e órgãos do Estado. A transferência a pouco mencionada, refere-se ao deslocamento de discricionariedade de um para outro foco. Em suma, a discricionariedade dos funcionários públicos avantajou-se relativamente à dos tribunais e das legislaturas. O processo histórico confirma a observação de Dean Pound a respeito dos progressos institucionais nos Estados Unidos. Dirigindo-se à “American Bar Association”, em 1919, disse Pound :

“Nos começos de nossa história política o legislativo deteve a liderança... A seguir, notadamente a partir da expedição do “Fourteenth Amedement” até a primeira década do presente século, os tribunais conquistaram uma supremacia definida... A hegemonia do executivo está muito próxima. Assim como o século dezoito e a primeira parte do século dezenove repousaram nos tribunais, e a última metade do século dezenove no legislativo, o século vinte está não menos claramente repousando sobre a administração”.

A adoção de normas jurídicas elásticas (*) tornou-se comum nos Estados Unidos, particularmente a partir da administração de “recuperação” posta em prática pelo Presidente Roosevelt. Recentes decisões judiciais, como a da Suprema Corte a respeito da “National Recovery Administration” e a conservação do petróleo, em verdade restringem a discricionariedade do executivo em muitas questões importantes, mas representam exceções no avanço em largo *front*. A evolução do governo americano processou-se “partindo de uma legislação genérica para o poder administrativo, de pôr em prática tal legislação conforme

requisitos específicos”. Os funcionários públicos são não somente investidos do poder de completar em detalhes as leis gerais, como também recebem, em escala crescente, o poder de arbítrio — autoridade que podem usar ou deixar de usar, dependendo de circunstâncias futuras. Assim, quer nas altas esferas da política administrativa, quer nas questões de rotina cotidiana, a discricionariedade do funcionário cresceu rapidamente nestes próximos anos. Não é de surpreender, portanto, que a prática atual tenha ido além das fórmulas teóricas dos tribunais.

E’ clara a necessidade de reconsiderar as idéias históricas que até aqui delimitaram o campo da discricionariedade administrativa. Antigas teorias devem ser refrescadas, desde que possam importar na criação de novas fórmulas. Qualquer análise do sentido e da natureza da discricionariedade é capaz de suscitar algumas questões fundamentais, como o sentido que modernamente se atribui à lei e à doutrina da separação dos poderes, bem como à relativa competência, em certas circunstâncias, do judiciário e dos departamentos administrativos. A discricionariedade administrativa, matéria enganadora, precisa ser estudada com o máximo realismo.

O termo discricionariedade é usado em dois sentidos diferentes. Frequentemente, significa prudência, discernimento, julgamento — o que também pode ser chamado de autolimitação. Também significa liberdade de escolha entre alternativas — dando a idéia de um arbítrio que fixa as regras e fiscaliza a observância das mesmas. Isso é perfeitamente natural, porque, de ordinário, o ato que envolve o exercício do julgamento ou da decisão não atrai a atenção de ninguém, a não ser daqueles a quem afeta de imediato; via de regra, somente quando se verifica a intervenção dos tribunais é que concedemos particular atenção à discricionariedade. Os atos discricionários do tipo “garden variety” ocorrem tão frequente e naturalmente que de ordinário lhes dispensamos pequena consideração. Todavia, do ponto de vista do administrador, essas questões de exercício da

(*) O oposto de “normas jurídicas rígidas” ou “padrões” (*standards*) — Nota do tradutor.

discricionariedade são da mais vital importância — de muito maior significação prática do que os precedentes estabelecidos pelos tribunais. Para que tenhamos uma visão realística da discricionariedade, devemos ver o quadro inteiro — incluindo tanto as espécies de discricionariedade pouco divulgadas como as que atraem a atenção popular. Até aqui a discricionariedade tem sido vista com os olhos dos legisladores; tentemos observá-la também do ponto de vista do administrador.

Podemos distinguir vários níveis de discricionariedade, tudo dependendo, principalmente, do tipo de negócios públicos; estes podem ser classificados como de rotina, de emergência, de controle, e as situações de conflito social que aí cabem implicam o poder discricionário. A classificação acima proposta não tem nada de definitivo ou de completo, mas parece cobrir com exatidão os principais tipos da atividade administrativa.

O mais comum nível de discricionariedade administrativa é o que se prende aos trabalhos de rotina. Onde o Serviço é de grandes proporções e as relações com o público são muito estreitas, como por exemplo no serviço postal, o número de problemas de natureza discricionária, suscitados pela rotina cotidiana é naturalmente muito grande. O funcionário postal, no volume de casos surgidos cada dia, tem que decidir se as cartas apresentam o peso exato, ou em verdade, apresentam excesso de peso. Neste caso, a discricionariedade é matéria de longa experiência, importando quase em intuição. Onde é possível e prático o uso de normas estas são estabelecidas, mas um mínimo de discricionariedade inevitavelmente subsiste.

Freqüentemente os mínimos de discricionariedade constituem matéria de senso comum, conveniência ou cortesia. O que ocorre com uma carta erroneamente endereçada serve de exemplo a este respeito. Quando um carteiro se certifica de que nenhuma pessoa com o nome indicado num certo endereço reside atualmente aí, pode simplesmente largar a carta na caixa de correspondência e deixar o mais a cargo do dono da casa. Nas áreas metropolitanas onde os carteiros têm longos itinerários e as pessoas moram em apartamentos, agir desse modo é normal e provavelmente necessário. Noutras jurisdições postais, entretanto, o carteiro investiga entre os moradores do local o exato endereço do destinatário. Em tais casos, ele conhece melhor as pessoas residentes na área compreendida no seu itinerário, o que aliado a outras circunstâncias torna possível a investigação. Assim, se as autoridades postais decidirem que investigações dessa ordem redundam em economia de tempo e despesas administrativas uma norma geral pode ser baixada e, então, o campo da discricionariedade ficará mais limitado. A discricionariedade muitas vezes conduz à experimentação; práticas mais aperfeiçoadas podem surgir; e, como resultado final, aparecer uma nova norma.

No segundo tipo de situação discricionária que acima distinguimos, nomeadamente, em maté-

ria de emergência, a necessidade e liberdade da discricionariedade administrativa evidenciam-se mais claramente do que em qualquer outro caso. Sob o título geral de situações de emergência incluem-se atos tais como o estabelecimento de quarentenas, a destruição de rebanhos doentes, a demolição de edifícios inseguros, a demolição de edifícios contíguos em caso de grandes incêndios, e a decretação da lei marcial. Em geral os poderes de emergência invariavelmente envolvem a segurança pública e freqüentemente dizem respeito à proteção da saúde e da propriedade.

Nas situações de emergência a rapidez de ação é essencial. Por isso a ação do administrador não deve sofrer outras limitações que não as da experiência, do instinto e do raciocínio conjugado. De qualquer modo, na fase inicial, seu único limite é de ordem administrativa e consiste na supervisão e no controle pelo superior hierárquico. Em muitos casos esse tipo de controle é possível, quando, por exemplo, um inspetor de construções considera necessária a demolição de um edifício, ou quando a descoberta de uma epizootia reclama uma larga quarentena e o sacrifício dos rebanhos doentes. Mas o julgamento individual é o que predomina em muitas situações de emergência; e deve ser assim para que o público tenha proteção. Se a administração ficasse manietada pelos recursos dos particulares aos tribunais, antes da execução da medida de emergência, a sociedade seria desde logo seriamente prejudicada e as funções de polícia do Estado ficariam desmoralizadas. Daí o sábio princípio de que o procedimento judicial só é permitido depois de tomada medida de emergência e, então, a questão da legitimidade do ato se reduz a matéria de jurisdição e de lei; distinguindo-se, assim, das questões de discricionariedade e do fato.

Um terceiro campo da discricionariedade administrativa entende com o que se convencionou denominar de situações de "controle". Exemplos de poderes administrativos, referentes a esse campo são o licenciamento de lojas e profissões e inspeção de negócios e fábricas. Como uma subseção na mesma podem ser incluídas situações de controle dentro da estrutura do próprio governo, como por exemplo, os casos relativos a demissão e disciplina dos funcionários. Será desnecessário dizer que certos aspectos da administração geral do governo, tais como os controles das finanças e do pessoal, com freqüência envolvem importantes manifestações do poder discricionário. Em realidade, é possível classificar os poderes discricionários em internos e externos.

No que diz respeito a licenciamento e inspeção um elevado grau de discricionariedade é necessário e permitido. Essas funções governamentais relacionam-se com a concessão de privilégios, a proteção da segurança e da saúde, e a manutenção de certas condições mínimas. Naturalmente, pois, a escolha entre duas alternativas e o estabelecimento daquelas condições constituem parte essencial do processo da efetiva administração. A

questão de fato referente ao “razoável asseio” de uma casa de pasto, a “satisfatória capacidade e experiência” de um barbeiro, ou a “segurança” de uma serra circular, não podem ser precisamente definidas em lei. O intento e o propósito desta só podem ser alcançados através do exercício de uma criteriosa discricionariedade por parte de administradores qualificados.

As situações de contrôle envolvem no seu curso o mecanismo administrativo, as discricionariedades internas, como também reclamam a liberdade de decidir entre alternativas. Os padrões legislativos são formulados sob a forma de leis de orçamento, leis de concessão de crédito, leis de serviço civil, e códigos administrativos. Nas lacunas existentes entre êsses padrões situam-se os problemas de discricionariedade, com os quais lida a chefia administrativa. Os têrmos gerais da lei devem ser observados e certas normas devem usualmente ser seguidas, nas decisões relativas a julgamento de questões de fato que comumente se apresentam. O progresso da administração pública na última geração explica-se em grande parte pelo aumento da liberdade dos funcionários, a quem foi concedido o poder de, diretamente, sem interferência do legislativo nem do judiciário, dirigir as funções da administração geral do governo.

O quarto campo da discricionariedade administrativa é o que diz respeito a situações de conflito social, como as exprime o trabalho da “Interstate Commerce Commission” da “Federal Trade Commission”, das comissões de utilidades públicas, das comissões de acidentes industriais e das juntas do trabalho. Tem-se escrito mais sôbre a discricionariedade administrativa referente a êsses problemas de conflitos sociais, do que a respeito da discricionariedade em qualquer outro plano da administração. Isso era de esperar, uma vez que as questões ali em jôgo se revestem de grande importância e afetam muitos interesses. Então, também, as legislaturas traçam normas gerais a serem seguidas pelos funcionários públicos, dentro do “razoável”, “justo” ou “necessário”. O refôrço que ao funcionário podem prestar os técnicos e peritos está implícito na estrutura do trabalho de regulamentação. O legislativo fixa as linhas gerais de orientação; as comissões, gradualmente, estabelecem as normas e princípios suplementares; e, no aperfeiçoamento dos padrões administrativos, tanto quanto na solução dos problemas novos, a discricionariedade é o constante fator de expansão da lei e da administração.

A discricionariedade, pois, não se reveste sempre da mesma aparência externa nem é igualmente essencial em tôdas as manifestações da administração. Sua *saison d'être* varia em grau de acôrdo com o objeto do ato e a natureza da atribuição administrativa. Rotina, emergência, contrôle e situações de conflito social, como vimos, suscitam diferentes problemas para o administrador. Mas, justamente porque é comum a todos os setores do governo, a discricionariedade está

presente em tôdas as formas da atividade administrativa.

E' usualmente verdade, como proposição geral, que os funcionários de maior categoria concede-se mais poder discricionário do que aos de menor categoria. Não será verdade dizer, por outro lado, que o poder discricionário está na razão direta do grau de hierarquia. O poder discricionário conferido a um grupo de pequenos funcionários é, certamente, digno de nota. Exemplificando: um chefe de polícia pode decidir colocar num certo bairro da cidade sômente a metade de patrulheiros designados para outro; ou pode resolver reduzir o número de oficiais do tráfego e aumentar a força de detetives. Eis aí, claramente indicados, relevantes atos de discricionariedade: — decisões de polícia, envolvendo a escolha entre duas alternativas. Ao mesmo tempo a média dos patrulheiros defronta-se com a necessidade de tomar importantes decisões que implicam julgamento e discricionariedade. Devem os atos de uma pessoa levemente embriagada ser considerados como conduta contrária à ordem? Devem os violadores do tráfego ser automaticamente multados ao invés de lhes fazer um apêlo à consciência, dando-lhes outra oportunidade? No ponto em que, freqüentemente, o funcionário e o cidadão se encontram, grande número de questões de discricionariedade tendem a surgir. Por outro lado, o caixa de um departamento municipal de águas pode lidar com centenas de cidadãos por dia e quase nunca surge um caso de exercício de poder discricionário. Se surgem questões ou reclamações, o consumidor é encaminhado a um funcionário especial.

Quando um caso que encerra discricionariedade administrativa é levado perante o tribunal, a decisão provávelmente girará em tórno da questão da natureza “vinculada” ou “discricionária” do ato. Diz-se que um ato é vinculado quando a lei prescreve, em detalhe, os deveres do funcionário, não lhe dando oportunidade de deixar de agir, nem lhe abrindo alternativa no curso da ação. O ato é discricionário quando o funcionário recebe da lei a jurisdição, mas para agir sem caráter mandatário; neste caso, a escolha entre alternativas e até mesmo a renúncia total à ação compreendem-se nos direitos do funcionário.

Mas o rumo a seguir é expressamente fixado. O legislativo não diz: “Êste poder é discricionário; deixem-no sôzinho!” Muito ao contrário, os tribunais são usualmente chamados a decidir se a “conveniência pública”, “a segurança e bem-estar públicos”, “uma razoável restituição” e outros têrmos vagos podem constituir padrão suficiente para justificar o exercício de um ato discricionário. Em adendo a essas questões jurisdicionais, controvérsias sôbre a maneira de exercer o poder discricionário numa dada circunstância produzem a segunda grande classe de casos para os tribunais. E' o ato administrativo razoável e justo, ou é êle arbitrário e desarrazoado? Desnecessário será dizer

que a decisão de muitos casos discricionários compreende a ponderação judicial do que o tribunal entende ser prudente e próprio, em comparação com o que a lei autoriza e o funcionário fêz.

Têm havido vários motivos legítimos de queixa em relação à maneira por que os tribunais tratam da discricionariedade administrativa. Presentemente, é de reconhecer, alguns tribunais estaduais e federais comportam-se de maneira esclarecida quando se suscitam controvérsias a propósito da discricionariedade. Mas em muitas jurisdições as idéias relativas aos problemas de realce da moderna administração são irrealis e sem base. Há juizes que ainda falam a respeito da lei como se esta fôsse monopólio dos juristas, que acreditam que a lei do magistrado consiste em normas e princípios, enquanto que a discricionariedade administrativa é arbitrária na sua verdadeira natureza. Os juizes Blackstonianos têm satisfação em reiterar constantemente a crença de que o judiciário é o "supervisor" de todo o mecanismo governamental. Eles encerram a teoria da separação dos poderes numa camisa de força administrativa.

Històricamente, os tribunais têm sido hostis em extremo para com a discricionariedade administrativa. Em boa parte essa atitude pode provavelmente ser explicada pelo ciúme e antagonismo surgido ao tempo em que os tribunais de direito comum e o poder executivo mantinham-se em luta na Inglaterra. A êsse tempo o direito comum estava tão profundamente ligado aos direitos privados do indivíduo e da propriedade que ação oficial era encarada como um inimigo natural; a discricionariedade administrativa é ainda considerada mais como assunto de direito privado do que de direito público. Mas a principal dificuldade que se ergue no caminho de uma mais esclarecida e liberal reação do judiciário em face da discricionariedade administrativa é a ignorância de muitos juizes no que concerne à necessidade aos progressos da moderna administração. Muitos juizes aparentam estar a êsse respeito mais dominados por idéias preconcebidas e menos informados que a média dos homens de negócios.

A incapacidade de apreenderem os juizes as necessidades da administração é devida em grande parte ao desinteresse ou à falta de habilidade para a visão de conjunto. A média dos juizes aparentemente considera apenas o ato particular impugnado e então não consegue perceber que êsse poder discricionário é apenas um elo vital numa cadeia. Como Dean Pound e a escola sociológica da jurisprudência sustentam, os direitos sociais devem ser pesados contra os direitos individuais. Ora, conforme Karl Llewellyn e os realistas legais salientam, a discricionariedade administrativa não é um fim em si mesma, devendo ser entendida em função dos objetivos que o governo tenta alcançar. Infelizmente juizes como Brandeis e Rosenberry (de Wisconsin), que vêem os fins, as relações e, talvez, o processo total, e

em suas opiniões formulam uma visão de conjunto de cristalina clareza, — são muito raros.

Amplas diferenças de resultados nos casos que encerram discricionariedade administrativa podem ser encontradas por qualquer pessoa que estude as decisões judiciais. Os resultados em casos similares variam na escala que vai do reacionário ao ultraliberal, conforme o espírito do tribunal e de seus membros. E' de se recordar a observação de Laski para acentuar que "o teste, talvez, da aptidão institucional é, acima de tudo, a simplicidade; e o crescimento da discricionariedade administrativa tem sido acompanhado por uma complexidade que é usualmente desnecessária e não infreqüentemente perigosa".

A regra geral que os tribunais têm formulado é a de que antes de se permitir ao funcionário administrativo o exercício de poder discricionário que afete os direitos de um indivíduo, o legislativo deve ter criado um padrão. Padrão de que? Qual a quantidade do padrão? Um padrão envolve uma comparação e freqüentemente é estabelecido através de um processo subjetivo. Não é de surpreender que a lei seja falaciosa a respeito desse assunto, e que a conduta judicial tenha, freqüentemente, a aparência de um processo de escamoteação. Num caso tipicamente importante, o tribunal assentou que o poder conferido ao comissário de segurança pública pela lei e em virtude do qual pode êste revogar a licença de funcionamento de um restaurante se "a moralidade pública, a saúde, a paz e a boa ordem o reclamarem" era arbitrário e, pois, nulo por falta de um padrão específico. Em que medida deve o padrão ser específico? Exemplo ilustrativo das decisões liberais, e sob certo aspecto comparável ao caso acima citado, é dado por uma importante decisão que reconheceu competência à "Public Utilities Commission of Connecticut", para o licenciamento de ônibus "quando a conveniência e necessidade públicas o requerem".

O número de decisões liberais está aumentando. Algumas vão tão longe que a diferença entre elas e as opiniões reacionárias são notáveis. Por exemplo, uma lei bancária de Illinois e que conseguiu manter-se de pé conferia ao auditor poderes para recusar certificado aos bancos, sempre que tivesse razões para crer que êstes estavam sendo organizados para qualquer outro propósito, que não o visado pela lei. Seria de desejar que tivéssemos tido mais cedo atos dessa espécie! Os problemas administrativos modernos não podem ser solucionados, em certas ocasiões, a menos que amplos poderes sejam conferidos aos funcionários. A lei de utilidade pública de Wisconsin isenta as utilidades públicas do pagamento do custo das investigações "quando o interesse público assim o requer". Constitui isso um padrão razoável? Muitos tribunais dizem que não. A Suprema Corte de Wisconsin sustenta o contrário, por entender que não é necessário um padrão fixo e rígido para que haja delegação de poder, quer administrativo, quer legislativo. "Quando a lei é encarada em sua verdadeira utilidade", disse um recente comentador

dessa decisão, “os tribunais encontram, de qualquer modo, um jeito de criar um padrão”. A isso se poderia acrescentar esta observação de Ernest Freund: — “A ação administrativa goza da preferência daqueles que acreditam na regulamentação; a ação legislativa, da daqueles que consideram a regulamentação um mal necessário”.

A maioria dos casos que vimos de citar autoriza pensar que os tribunais estão reconhecendo plenamente a necessidade de serem concedidos amplos poderes discricionários aos funcionários públicos; e que, portanto, qualquer atenção mais séria para com a velha e conservadora concepção da discricionariedade é como que um pontapé num cavalo morto. Mas a antiga concepção não está morta; vive em muitas jurisdições e frequentemente surge quando menos se espera. Se desejamos ter a respeito da discricionariedade administrativa idéias realistas e consistentes, devemos examinar os pontos de vista que até aqui exerceram influência sobre a ação judicial e comparar essas teorias com as concepções modernas.

O ponto de partida da atitude hostil para com a discricionariedade administrativa é a idéia de que a lei constitui monopólio dos juristas. Dessa premissa podem ser tiradas várias conclusões. A lei, diz-se, é inerentemente moderada, enquanto que a discricionariedade administrativa é, por natureza, arbitrária. Consoante essa maneira de entender, lei significa “normas” enquanto a discricionariedade envolve a verdadeira antítese da certeza legal. Eis porque Freund, escrevendo na passada geração, disse que “no governo da lei a discricionariedade teria um lugar muito limitado na Administração”. O desenvolvimento das instituições políticas na América, prosseguia êle, dava relêvo e fôrça ao que se poderia chamar de “elementos irresponsáveis do governo”, isto é, a discricionariedade dos funcionários e a das comissões. Os juristas aparentemente visavam alcançar o objetivo de Harrington: — o governo da lei e não dos homens. A exemplo de Coke, os juizes americanos acreditavam que os tribunais seriam “superintendentes do reino” e lançaram olhares profundos sobre a “General View of a Complete Code of Laws”, de Bentham, que se propunha padronizar tôda ação governamental e, por êsse modo, eliminar os derradeiros traços da discricionariedade administrativa.

Mas a utopia de Bentham avantajava-se constantemente em obscuridade. A lei, quando despida de seu transcendentalismo, apresenta-se como uma unidade correndo através de todos os processos governamentais. A importância do direito comum foi diminuindo à medida que a atividade humana foi sendo regulamentada, principalmente, por atos emanados do legislativo. O direito comum de um Estado pode, e em muitos casos tem sido, radicalmente modificado por um novo código geral elaborado pelo legislativo. A pesquisa histórica sobre o direito comum e a maior atenção à prática continental revelaram ambas a estreita relação entre o judiciário e a administração pública. A responsabilidade inicial pela apli-

cação da lei recai sobre os funcionários públicos; somente quando circunstâncias extraordinárias o exigem é que os órgãos judiciários são chamados a intervir. Não há diferença intrínseca entre a lei que o administrador põe em execução e a que o juiz manda obedecer; a principal diferença está em que o juiz, usualmente, tem a última palavra, no caso de um conflito de interpretação. Por outras palavras a lei é antes um meio do que um fim; é um meio através do qual os interesses e desejos da sociedade são atendidos. No total de atividades, a administração tem mais deveres a cumprir do que o judiciário. Uma interpretação funcional dêsse tipo abre caminho para o descrédito da exaltada noção de que o judiciário é o regulador dos negócios de quem quer que pertença à família governamental. E indica, também, que não há razão fundamental para que o total de discricionariedade seja monopolizado pelo legislativo e pelos tribunais; todos os ramos do governo atuam através da lei, todos servem ao mesmo fim. Qualquer poder de que necessitam os três ramos do governo para operar com eficiência deve ser claramente concedido. Isso quer dizer, como já vimos antes, que o desenvolvimento da discricionariedade administrativa é aconselhável.

Grande confusão suscitada por decisões relativas à discricionariedade administrativa é atribuível a interpretações muito diferentes a respeito da separação de poderes. Alguns juizes ainda falam na “natureza inerente” de um poder e se preocupam em saber se um ato é “intrinsecamente” legislativo, judicial ou administrativo. Como podem juizes escrever tais coisas, depois de terem lido a réplica de Holmes no caso Springer e Ilhas Filipinas, é difícil de compreender. Em verdade, conforme disse o juiz Holmes, não há divisões agudas entre poderes legislativos e administrativos, ou judiciais e administrativos. A realização de certas funções administrativas, tais como a regulamentação de estradas de ferro ou a definição dos casos de acidente industrial, importam em reunir na mesma mão os poderes legislativo e judiciais. Em seu exaustivo estudo da “Interstate Commerce Commission”. I. L. Sharfman chegou à conclusão de que:

como um tribunal em ação ela infringe com frequência a chamada separação governamental de poderes. Conquanto aparentemente, como um corpo administrativo, a Comissão esteja apenas executando mandatos conferidos pelo Congresso, ao solucionar controvérsias ela exerce autoridade judicial; e ao traçar normas para casos futuros, está elaborando diretrizes de caráter legislativo.

Índice da presente confusão a respeito de discricionariedade e separação de poderes são as afirmações de três autoridades em direito administrativo. Mc Farland, em seu tratado sobre a “Federal Trade Commission” e a “Interstate Commerce Commission”, conclui que o termo *legislativo* serve para indicar a matéria que os tribunais deixam à discricionariedade dos órgãos administrativos. Cada evento constado pela “Federal Trade Commission” — continua êle “é tratado como matéria de lei nos tribunais”. Em relação ao mesmo assunto John Dickinson salientou que “a ação

discricionária da administração é *judicial* e portanto além do alcance da responsabilidade civil". Finalmente, Ernest Freund tentou resolver a dificuldade lógica referente à administração e à separação de poderes, dizendo "A verdadeira significação do poder decisório administrativo não configura uma variante do genuíno poder judiciário, apenas importa em libertar o judiciário de funções mais ou menos legislativas".

Felizmente alguns de nossos intrépidos juizes têm demonstrado o desejo de dar às coisas a exata definição. Dizem eles que a clássica teoria da separação dos poderes é inadequada às condições modernas, conduzindo a uma interminável confusão e ao sofisma judicial, quando se pretende aplicá-la estritamente. A idéia tradicional de que cada um dos três poderes do governo tem uma natureza inerente e indelével, cada uma excluindo os demais pertences ao limbo do fundamentalismo governamental.

Em muitos casos a teoria da "natureza inerente" dos poderes governamentais tem sido posta de lado e em seu lugar se tem pôsto em evidência a utilidade e o efetivo exercício das funções necessárias. Dean Pound fez uma fecunda sugestão a propósito da frase "divisão do trabalho" como o equivalente de separação de poderes. Não é preciso fazer a apologia de uma interpretação realista como essa; semelhante ponto de vista, funcional e pragmático, deve tornar-se pacífico e dominante. Se as teias de aranha filosóficas forem removidas, poderemos provavelmente observar que a escolha entre alternativas é um problema comum a legisladores, juizes e administradores.

O propósito do judiciário de sustentar os atos de discricionarieidade fortalecer-se-á, indubitavelmente, à medida que se fôr alargando o conhecimento das necessidades da moderna administração. Rápidas decisões por parte de funcionários competentes são elementos imprescindíveis aos governos hodiernos, ao menos em alguns dos mais importantes setores. Outros campos da administração, tais como a inspeção de saúde e o serviço de imigração dependem para o seu êxito de uma completa finalidade administrativa, tanto como de rapidez e perícia. Aos tribunais meramente se reserva o direito de reexame.

A principal razão que enseja e justifica a discricionarieidade administrativa são as limitações de tempo e de aptidão do corpo legislativo, cujo trabalho além de ser lento sofre interrupção nos períodos em que as sessões ficam suspensas; então, a discricionarieidade administrativa cuida dos assuntos urgentes, tais como a quarentena, atende às variedades locais e aos detalhes, traça normas para situações futuras, provê os meios para a realização de negócios complexos e técnicos, e procura harmonizar as partes em conflito.

Mas é quase certo que tanta generalização a propósito da razão de ser do poder discricionário induz a erro. Um dos pontos mais importantes a ter em mente no que concerne à revisão dos tribunais é que o caráter especial do trabalho executado pelos departamentos administrativos tam-

bém deve ser levado em conta para diferenciar amplamente os problemas da discricionarieidade. Em muitos casos a discricionarieidade é sangue vital, enquanto que noutros é apenas um instrumento útil. Deveriam todos os tribunais seguir, conscienciosamente, o ditame com que o tribunal de Missouri prefaciou suas considerações em tórno de um caso de discricionarieidade, dizendo:

De modo geral as decisões que envolvem questões de validade do poder discricionário reconhecem as diferenças de natureza do objeto da regulamentação ou as circunstâncias sob as quais a discricionarieidade deve ser exercida, por isso que muitas vezes em face da natureza do objeto é impraticável o estabelecimento de uma regra definida e compreensiva.

Os campos nos quais a discricionarieidade freqüentemente se modifica são os que mais dependem da liberdade de decisão e do grau dos adiantamentos técnicos. As funções administrativas de que nos lembramos mais facilmente são o lançamento de impostos, regulamentação das utilidades públicas, contróle sobre negócios e operações financeiras, e as várias formas do poder de polícia, visando à proteção da saúde e segurança públicas. Onde quer que os direitos de propriedade sejam envolvidos, os tribunais são, em geral, particularmente atentos às reclamações contra a discricionarieidade. Mas hoje, quando a população está concentrada, o habitante das cidades depende da proteção governamental, e os desajustamentos em qualquer setor da atividade social atingem tão rapidamente os outros, que o trabalho dos nossos mais importantes departamentos cedo fracassaria se a presteza à discricionarieidade e objetivo colimado sofressem embaraços ou frustrações. A prevenção de um epizootia epidêmica exige que os funcionários da saúde tenham poderes para ordenar, sumariamente, a destruição dos rebanhos afetados; a efetiva regulamentação dos bancos e das utilidades públicas envolve o poder discricionário de investigar as práticas financeiras e em consequência determinar as necessárias modificações, a rápida demolição de habitações põe em foco o conhecimento das plantas de construção; somente o conhecimento técnico pode caracterizar uma droga perigosa ou uma propaganda falsa e enganadora; o governo não poderia operar por mais tempo se os impostos *ad valorem* e outras formas de taxaçaõ que implicam julgamento e experiência administrativa pudessem ser mantidos em suspenso por intermédio de constantes apelos ao judiciário.

Os Estados Unidos percorreram um longo caminho a partir da situação existente há setenta anos atrás e a respeito da qual Dean Pound escreveu:

desenvolvemos um sistema de interferência judicial na administração. A lei paralisando a administração era um espetáculo de cada dia. Quase que cada importante medida de polícia ou administração encontrava um obstáculo. Deixamos a cargo dos contribuintes os meios destinados a prevenir o desperdício dos fundos públicos e o mau uso dos processos de taxaçaõ. Em muitas jurisdições não era incomum ver-se o conjunto de impostos necessários à manutenção dos negócios públicos ser detido pela injunção. Nosso governo era de lei e não de homens. A administração convertera-se tão-somente "numa agência subordinada dentro do processo total do governo".

A questão não é saber se a discricionariedade deve ser conferida; em muitos casos grande parcela de discricionariedade é útil. O problema importante está em saber como exercê-la e acautelar os interesses dos particulares contra o abuso de poder que ela enseja.

Num balanço das razões que justificam o aumento da discricionariedade da administração americana, dois fatores devem ser considerados, nomeadamente, o pessoal e as técnicas. Sobre o primeiro ponto tem hávido grande incompreensão e falta de apreciação. Se os juizes tivessem uma elevada opinião a respeito do serviço público, não alimentariam tanta suspeita para com o poder discricionário. Mas não a têm. Provavelmente uma das razões disso está em que o judiciário superestima sua própria superioridade. Ainda subsiste o sentimento de que os juizes devem ser os supervisores da máquina governamental, por pertencerem a uma classe superior. É-lhes difícil acreditar, como Jerome Frank e outros recentemente o demonstraram, que os "juizes são humanos" também. Certamente, os grandes juizes reconhecem essa verdade e suas atitudes vêm sendo cada vez mais apreciadas na esfera administrativa.

Poucos juizes têm estudado os progressos alcançados pela administração pública na última geração. A maioria ainda pensa no filhotismo e na corrupção que eram incomparavelmente mais comuns nos tempos de sua juventude do que hoje em dia. Para essa maioria, administração pública é sinônimo de mediocridade. Como o público em geral, muitos juizes não se dão conta de que o serviço público americano evoluiu a passos largos no curso da atual geração. Nem se apercebem de que a maioria das pessoas investidas de poderes discricionários — os médicos, os comissários de utilidades públicas, os oficiais de polícia, os comissários de seguros, os chefes executivos de departamentos do trabalho e, em geral, os altos funcionários — provêm do mesmo nível social dos juizes e como estes possuem grande preparo. Por que misterioso processo vêm esses homens a tornar-se essencialmente arbitrários, enquanto os juizes permanecem na mais estrita imparcialidade?

Alguém poderá responder que a diferença não está tanto nas pessoas como nos contrastes e processos que distinguem a adjudicação da administração. Ainda aqui a análise singela mostra que as diferenças não são tão grandes como se supõe. De certo os tribunais procuram seguir regras, princípios e precedentes; pugnam pela coerência e certeza. Mas, como têm constantemente acenueado Pound, Cook, Llewellyn e outros, o grau de certeza não é tão grande na prática e em teoria não é o que sustentam os defensores da corrente jurisprudencial. Algo que se poderia chamar de "legislação judicial" é de esperar-se naqueles setores em que mudanças econômicas e sociais se verificam rapidamente. São esses os mesmos pontos em que, na maior parte, o exercício da discricionariedade administrativa mostra-se mais necessário e importante. O trabalho da "Federal Trade Commission" constitui um caso típico. Certa-

mente para este assunto não foram elaboradas normas legais rígidas. Aqui, como em outros setores da administração, o ensaio e erro e o gradual aperfeiçoamento dos padrões administrativos sobre competição, justo preço e propaganda, constituíram o processo empregado e este, como a experiência indica, poderá ser seguido no futuro. O completo sucesso de um plano dessa espécie depende da cooperação dos tribunais. Os órgãos administrativos devem ser investidos de discricionariedade para abrir novos caminhos, e gozar de maior liberdade no que tange a revisão judicial, a fim de que possam criar e manter padrões utilizáveis.

A administração também é guiada por normas e princípios. E quanto mais devotadamente estudamos as chamadas regras judiciais em comparação com os padrões administrativos, menos diferenças fundamentais constatamos. Os objetivos visados e os métodos usados pelos tribunais para estabelecer a regra de que o chefe de família responde pelos danos causados por um membro da mesma na direção do automóvel a ela pertencente, não difere, em essência, do processo através do qual uma comissão de acidente industrial estabelece um padrão de risco agravado, senão atualmente, no curso do emprêgo. O aperfeiçoamento das regras do direito comum, tais como a conclusão de um contrato mediante a expedição de uma carta, é, em última análise, do mesmo estôjo e obedece aos mesmos estágios de experiência através dos quais os tribunais administrativos estabelecem um padrão para o intercâmbio dos carros de carga em tôdas as partes do país.

Há, com certeza, muitas modalidades de discricionariedade administrativa, mas nem todos os atos discricionários importam na formulação de um "standard", de uma regra ou um princípio. Algumas decisões *ad hoc*, envolvendo discricionariedade são formuladas para um caso especial, não são repetições; outras necessitam de audiências formais ou informais, cujo processo muito se assemelha aos dos tribunais e onde as regras e decisões gradualmente dão origem a uma série de padrões; noutros casos as regras já se acham estabelecidas e cristalizadas, de modo que a aplicação do princípio geral ao caso específico não requer muita deliberação e espírito inventivo. Aqui podemos voltar, novamente, a lembrar que as exigências e necessidades das tarefas administrativas em particular variam grandemente. Em muitos casos, o estabelecimento de um padrão rígido pode prejudicar o principal objetivo do ato, enquanto que noutros casos é conveniente e natural imprimir clareza às regras. Até onde os juizes insistem em que os administradores devem traçar rumos tanto quanto possível definidos para os cidadãos, essa última orientação é recomendável; se, entretanto, por incapacidade de compreender os propósitos da lei e as exigências da administração insistem os juizes por uma super-rigidez dos padrões administrativos, então semelhante ignorância deve ser francamen-

te repudiada. Ademais, a tendência atual em certos setores de reabrir o caso já decidido nos tribunais administrativos, ao invés de proceder, meramente, ao exame da decisão como se supõe que os tribunais devam fazer, importa em interferir na finalidade administrativa, o que não ajuda senão a destruir os padrões administrativos e a tornar inoperante o legítimo poder discricionário.

A melhor salvaguarda dos particulares contra o abuso do poder discricionário deve ser procurado no pessoal e nos elementos processuais exatamente considerados. Não há razão para que não se possa recrutar administradores dotados de mentalidade judicial (isto é, imparcial) como os mais esclarecidos juizes. A medida que o calibre das pessoas recrutadas para o serviço administrativo se aperfeiçoa, mais larga margem de discricionariedade pode ser conferida. O fator humano é certamente o mais importante. Do mesmo modo, o indivíduo e a sociedade são beneficiados pelo aumento dos padrões administrativos que têm mais chance de ser compreendidos e apreciados pelo público, do que as regras da lei.

Outras salvaguardas encontram-se nas disposições costumeiras sobre o processo e a conduta relativos ao exercício do poder discricionário neste país. Se, em certos ramos da administração, os funcionários são investidos de amplos poderes discricionários, se os característicos do legislativo e do judiciário são considerados, se a interferência dos tribunais deve ser quase que plenamente assegurada, então os melhores resultados se devem exigir da atuação dos tribunais em processos administrativos dessa espécie. Felizmente esta condição já existe num estado de alto aperfeiçoamento, como o demonstra a maneira de agir da "Interstate Commerce Commission", da comissão de acidentes industriais e vários outros órgãos administrativos. O fator essencial de um justo e democrático procedimento administrativo tem sido tão completamente debatido em tantas oportunidades que bastaria uma simples enumeração. Ainda aqui seria perigoso generalizar, porque a um procedimento sumário, como a quarentena, não caberia a totalidade das considerações formuladas a propósito, digamos, de um caso de indenização de trabalhadores.

Pode-se dizer, de modo geral, que num procedimento administrativo o que envolva discricionariedade e afete os direitos de alguém, várias condições importantes devem estar presentes. Em primeiro lugar deve haver adequado aviso; as partes devem ter prévio conhecimento dos atos que afetam seus interesses. Deve haver também publicidade; os direitos não podem ser alienados em processos feitos às ocultas. Regra geral, todos os interesses afetados, ainda que remotos, devem ser consultados e ter uma oportunidade de se afirmarem. Todo indivíduo, em princípio, tem direito de recorrer; não é preciso que o recurso seja judicial, e nem sempre é possível subordiná-lo à conveniência de cada um. O procedimento a observar no recurso há que ser o

adequado; o tecnicismo do processo judiciário deve ser evitado, mas tôdas as regras fundamentais para a garantia da plena e exata apuração dos fatos devem ser observadas. Para que sejam evitadas decisões arbitrárias ou caprichosas deve-se dispor dos necessários meios; o melhor caminho para se chegar a êsse resultado consiste, usualmente, na criação do aparelhamento administrativo de recursos e revisões. Finalmente, nenhum homem deve ser juiz de sua própria causa; êste postulado deve ser entendido mais amplamente do que restritamente, ou de outro modo as revisões administrativas serão automaticamente eliminadas. Em realidade, os Estados Unidos inquestionavelmente precisam de tribunais administrativos especiais para a apreciação dos importantes casos de controvérsia entre o serviço administrativo e os cidadãos. Tribunais dêsse tipo proporcionariam outra salvaguarda efetiva contra a possibilidade do abuso do poder.

As indicações são, pois, no sentido de que se pode esperar o fortalecimento dos poderes discricionários dos administradores. E' importante que os juizes se mantenham em dia com as necessidades e a competência da moderna administração. O problema da discricionariedade é diferente para quase cada uma das funções exercidas pelos agentes da administração. Os tribunais devem considerar devidamente êsse fato. A discricionariedade não é uma coisa fora do comum; não é, precipuamente, um conceito legal: — é a verdadeira substância das tarefas cotidianas em todos os ramos do govêrno. A melhor defesa contra o abuso do poder está em recrutar para a administração o tipo de pessoas que convêm. O espírito de justiça deve ser infundido aos funcionários públicos chamados a administrar a legislação delegada e os regulamentos. Os melhores aspectos da adjudicação devem ser incorporados ao processo administrativo. As mais efetivas garantias são as da competência e da disciplina de classe, devendo-se preferir o contrôle interno à coação externa. A administração deve dar-se conta de suas deficiências, ter em mente os contrôles externos que interferirão quando necessário, e possuir confiança na sua própria capacidade de realizar de modo satisfatório o que o público dela espera. O judiciário não deve ser considerado como tutor da administração e muito menos como um regulador oficial. A administração pode e deve aprender a solucionar seus próprios problemas. "De modo algum pode o govêrno ser padronizado", escreveu Ernest Freund. "No ordenamento dos negócios públicos tanto como no dos negócios privados, há lugar para a prudência e o discernimento e mesmo, onde existirem fôrças ocultas ou imperfeitamente compreendidas, para a investigação e o acaso".

Princípios e Problemas de Governo

CHARLES GROVE HAINES

(Professor de Ciência Política da Universidade de Califórnia)

E

BERTA MOSER HAINES

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

QUESTÕES CONCERNENTES À DISTRIBUIÇÃO DOS PODERES DO GOVÊRNO

ENTRE essas questões estão a do aumento dos poderes executivos e do seu arbítrio; a do declínio da autoridade legislativa relativamente à elaboração e à aprovação do orçamento; a da necessidade de ser o governo exercido por autoridades permanentes, técnicas ou profissionais com as conseqüentes repercussões sobre a elaboração e execução da lei e as críticas dos sistemas parlamentar e presidencial de governo.

Extensão dos Poderes do Executivo — Um dos mais notáveis fatos que dizem respeito ao desenvolvimento dos governos modernos é o ponto a que chegou a extensão dos poderes do executivo e o seu arbítrio na administração da lei. Isto atingiu o seu extremo, de certo, em relação com os poderes que lhe são conferidos em tempo de guerra, situação em que o império da lei cede o seu lugar ao da força, baseado na vontade e no arbítrio das autoridades administrativas e dos líderes militares (1). As modernas formas ditatoriais de governo aproximam, quando não excedem, os processos de governo militar, devido à concentração de poderes nas mãos do executivo.

A seguinte declaração de Franklin Delano Roosevelt mostra como um poderoso líder interpreta o poder discricionário do executivo:

O fator mais importante que deu à minha administração o seu legítimo espírito e o sentido de coragem, de honestidade, de genuína democracia assim como o desejo de servir ao povo simples e bom, foi a idéia que eu tenho a respeito da teoria de que o poder executivo só é limitado pelas restrições e proibições explícitas contidas na Constituição ou impostas pelo Congresso por força de seus poderes constitucionais. Minha opinião é a de que toda a autoridade executiva e, acima de tudo, toda a autoridade executiva que ocupa os postos mais elevados, é uma serva do povo, obrigada, ativa e afirmativamente, a fazer tudo o que possa para o povo e não a contentar-se com a

(1) Vide W. F. Willoughby e Lindsay Rogers em *An Introduction to the Problem of Government* (Double-day, Doran and Company. Inc., 1921, pág. 95).

mérito negativo de guardar os seus talentos intatos num guardanapo. Recuso aceitar o ponto de vista segundo o qual o que é imperativamente necessário para a nação não poderia ser realizado pelo Presidente, a não ser que ele fôsse capaz de descobrir algum meio específico que o autorizasse a fazê-lo. Minha convicção é a de que não só é de seu direito como, também, de seu dever fazer tudo o que a necessidade da nação exige que se faça, a não ser que sua ação seja expressamente vedada pela Constituição e pelas leis. (2).

Muito embora o Presidente Taft achasse que essa doutrina era "perigosa" e que poderia resultar na prática de arbitrariedades, ela, não raro, exerce muita influência sobre os presidentes americanos. Serviu, de fato, como um dos argumentos principais de defesa dos amplos poderes conferidos ao Presidente da República pelas leis de emergência aprovadas pelo Congresso na sessão especial de 1933.

O processo, atualmente em vigor, de conferir competência aos titulares das pastas ministeriais para baixar regulamentos e para criar conselhos e comissões de caráter eminentemente executivo, mas que desempenham funções que são, na essência, de natureza legislativa, executiva e judiciária, contribui, além disso, para realçar o fato de que os governos modernos estão caminhando no sentido de reforçar, cada vez mais, os poderes do executivo (3).

O Deão Pound, falando a respeito das tendências que se manifestam no Estado de nossos dias, afirmou, recentemente, que relativamente aos governos da América passamos por três períodos: primeiro, o período em que se manifestou uma séria tendência no sentido de atribuir-se grande responsabilidade e de conferir-se muita autoridade aos legislativos; segundo, o período em que os legislativos perderam prestígio, sofrendo muitas restrições o exercício de suas faculdades, transfe-

(2) *The Presidency: Its Duties, its Powers, its Opportunities, and its Limitations*, de William Howard Taft. (Charles Scribner's Sons, 1916, págs. 125, 126).

(3) *Administration Legislation*, de John A. Fairlie, publicado em *Michigan Law Review*, jan. 1920, vol. XVIII, pág. 18 e *The Growth of Administrative Justice*, de Roscoe Pound, publicado em *Wisconsin Law Review*, jan. 1924, vol. II, pág. 321.

rindo-se, então, para o judiciário, que é o responsável pela observância dessas limitações (protetor das constituições) poderes e atribuições extraordinárias, e, terceiro, o período em que entrou em declínio o prestígio e a supremacia do legislativo e do judiciário. Acontece, além disso, que estamos, nós mesmos, promovendo, agora, a ampliação dos poderes dos órgãos do executivo, o que já atinge um ponto extraordinário. O processo de transferir autoridade de uma secretaria de Estado para outra varia, sem dúvida, de acordo com as condições peculiares dominantes em certas épocas, muito embora seja verdade que a teoria da separação de poderes, no seu sentido original de separação e de independência de fato, pareça ser aplicável, exclusivamente, a uma sociedade primitiva e atrasada. As modernas funções de governo, complexas e imensas como são, exigem que se proceda a uma grande ampliação do campo de competência do executivo e a uma conseqüente restrição, pelo menos relativa, das atribuições dos outros dois poderes.

Declínio do controle exercido pelo Legislativo sobre o Orçamento — A aprovação do orçamento, ato que implica em criação de impostos e concessão de créditos, era considerada como da própria essência das assembleias legislativas e característica fundamental do governo representativo. Para Edmundo Burk, a liberdade de um governo depende, em grande parte, de poder ele controlar os cordões da bolsa do Tesouro. A situação mudou, porém, e a observação de Burke parece que já não é mais procedente. A concessão de créditos e a criação de impostos pelo legislativo só tiveram por resultado aquilo que é conhecido por "métodos de extravagância" que atingiram proporções até então desconhecidas. O reconhecimento dessas mazelas do sistema de elaboração do orçamento pelo legislativo teve por resultado, em muitos países, a transferência desta função para o executivo, confiando este a um dos departamentos do governo a tarefa e a responsabilidade da elaboração da proposta orçamentária.

A função do legislativo nessa matéria passou a ser então a de lançar sobre a ação ministerial a luz da publicidade. Acontece, porém, que até mesmo essa função de dar publicidade foi-lhe arrebatada pela imprensa e outros órgãos. Esse processo atingiu a sua expressão máxima na Inglaterra, onde o gabinete prepara a proposta orçamentária e a Câmara dos Comuns desempenha a função de introduzir-lhe emendas. A tendência é para enfraquecer ainda mais a autoridade do legislativo nesse setor, procurando-se aumentar, com isso, a eficiência executiva e reduzir as extravagâncias do legislativo, cujos membros estão, em geral, dominados pelos interesses pessoais e locais.

Necessidade de administradores profissionais permanentes — A extraordinária ampliação das funções governamentais e a crescente complexidade dos problemas que a administração pública envolve, exigiram que se modificassem, profunda-

mente, muitos dos princípios e processos práticos adequados às sociedades primitivas e atrasadas. A complexidade das operações governamentais, além de seus inúmeros problemas intrincados e técnicos, fizeram com que se tornassem indispensáveis para a administração pública os serviços de um grande número de especialistas. Pensa-se hoje, porém, que é mais fácil obter os conselhos e a assistência desses técnicos quando os processos de legislação e de administração se conjugam. Na maioria dos governos, no entanto, os ministros e as autoridades ligadas ao Executivo controlam os trabalhos de preparação dos projetos de lei e o respectivo encaminhamento ao legislativo. A iniciativa do executivo nesse terreno acabará fazendo com que esse assunto (elaboração de projetos de leis) seja confiado, exclusivamente, a especialistas e profissionais que criarão uma técnica de legislação com a qual não se poderão comparar os processos atualmente em vigor na América.

Na Inglaterra e na França, por exemplo, desenvolveu-se muito a classe dos administradores profissionais e permanentes, os quais, pelos respectivos preparo e experiência, estão devidamente qualificados para enfrentar as dificuldades da administração. Em escala cada vez maior, as atividades dos governos federal e estaduais nos Estados Unidos estão a cargo de homens profissionalmente treinados e que conquistaram suas posições por força de meritórios serviços prestados. É comum encarregar-se agora os conselhos ou as comissões do trato de complexos problemas de governo, antes de serem decididas quais as diretrizes políticas e administrativas a seguir e quais os processos de ação a adotar. Muito embora sejam diferentes os métodos de conseguir a colaboração de administradores profissionais permanentes, o resultado geral da conduta dos negócios públicos é idêntico. É, talvez, difícil recrutar e conservar no serviço pessoal profissional capaz, sob um regime de estrita separação de poderes, possuindo cada um desses poderes uma autoridade própria e independente.

Críticas ao regime parlamentarista e presidencialista — A desconfiança e a insatisfação com que hoje o povo vê os órgãos legislativos são características dignas de nota do moderno pensamento político. O governo representativo, que já foi até considerado como uma simples panacéia e, de outra feita, como um simples requisito indispensável ao progresso da democracia, está agora sendo pôsto a prova! Verifica-se uma séria insatisfação do público para com as atuações dos órgãos representativos em países como França e Inglaterra, que vivem sob o regime parlamentar ou de gabinete, manifestando-se, também, a mesma insatisfação nos países que vivem sob o regime presidencialista, como os Estados Unidos. Afirmam algumas pessoas que esses órgãos não são realmente representativos; que somente certas classes, principalmente as abastadas, dos proprietários e dos profissionais liberais, é que são representadas nas atuais assembleias políticas, afirmando-se,

também, que a grande massa de trabalhadores e muitos outros grandes grupos não são nelas devidamente representados. Essas objeções estão provocando um amplo movimento em prol da instituição de assembléias baseadas no princípio de representação das classes, tanto as operárias como a dos profissionais liberais (4) que teriam, então, a necessária autoridade para tratar de muitas questões relativas ao trabalho, ao horário, às condições sanitárias, aos salários e outros assuntos que não são, satisfatoriamente, resolvidos pelas atuais assembléias políticas. Acusam, freqüentemente, os legislativos de serem ineficientes, custosos e corruptos, dizendo-se mesmo que êsses três defeitos são perfeitamente visíveis em nossos atuais órgãos legislativos.

TENDÊNCIAS PARA O GOVÊRNO DE TIPO TOTALITÁRIO

As modernas assembléias representativas assim como o regime parlamentar que delas resulta têm sofrido ataques tão sérios e tão radicais que acabaram criando um problema ainda maior a que se dá, às vezes, o nome de *crise do sistema parlamentar*. Num número cada vez maior de países europeus, a opinião dominante é desfavorável ao parlamentarismo inglês. O antiparlamentarismo, por outro lado, está tomando forma definida na França, onde poderá assumir o aspecto de "violenta antipatia, de desdém franco ou de crítica ostensiva ao Parlamento. O entusiasmo que despertava ou mesmo a pequena popularidade de que desfrutava, parece que desapareceram" (5). Falando a respeito do atual sistema parlamentar, disse o Professor Larnande, da Universidade de Paris que "isto não pode continuar assim. O regime parlamentarista, conforme é praticado, deve sofrer uma reforma ou desaparecer. Se não fôr modificado, corre o risco de ser substituído por força de um ato cujas conseqüências não podem ser previstas". Tratando das soluções propostas para os modernos e embaraçosos problemas políticos, observa êle: "Relativamente a essas dificuldades, nunca acreditamos que uma assembléia numerosa, em que o homem discursa para as galerias e cujo plenário é, apenas, um recinto destinado ao passatempo, possa resolvê-las" (6).

Quais seriam as razões dessa mudança geral de atitude para com os órgãos representativos e para com o regime parlamentar? No que pêsse à França, grande parte da oposição ao regime gira em tôrno do predomínio exercido pelo legislativo

e de certos processos por êle consagrados. Alguns dos seus vícios são os a seguir citados:

A iniciativa individual na proposição de medidas e apresentação de projetos de leis é ilimitada; não há restrição aos debates; as grandes comissões desempenham funções descoordenadas no processo de elaboração da lei, não sendo mais invocado aquêle dispositivo constitucional caduco que regula a dissolução do Congresso. O Parlamento e os respectivos membros não hesitam em imiscuir-se em algumas ou mesmo em tôdas as atividades e atos da administração. As câmaras estão quase constantemente em sessão, acontecendo, muitas vezes, que os representantes só fazem ação de presença. Desperdiça-se, sem dúvida, muito tempo... A falta de disciplina contribui para que a liderança seja exercida por pequenos grupos e não pelos grandes partidos. Os Ministros de Estado devem depender, relativamente ao apoio de que necessitam, das várias combinações dêsses pequenos grupos e não de uma maioria coesa. (7)

Muito embora os projetos de reforma do sistema parlamentar francês fôssem submetidos a tôda sorte de discussões — projetos êsses semelhantes àquele que previa a instituição de um executivo mais forte, a um outro que dispunha sôbre a revisão das leis eleitorais e a um terceiro que tratava do aperfeiçoamento do processo de trabalho do legislativo — não passaram de sugestões que só conseguiram um apoio irresoluto ou ineficaz.

O Professor Laski procurou explicar as razões de pontos de vista idênticos relativos à fraqueza do regime parlamentar britânico. Da maneira por que êle via a situação, o parlamentarismo na Inglaterra baseia-se, essencialmente, em duas concepções ou duas atitudes relacionadas com a questão da propriedade privada e com as relações do govêrno com os problemas industriais e sociais; mas ambos os partidos ingleses defendem com base de sua política e de seus programas, uma condição fundamental da sociedade, envolvendo a propriedade privada dos meios de produção e de obtenção de lucros como principal fator de incentivo do empreendimento e do empreendedor particular. Nem um nem outro partido inglês está disposto a ajustar seu ponto de vista às condições de uma sociedade que, em diversos sentidos, caminha na direção do socialismo. Tanto os liberais como os conservadores foram obrigados a ceder lugar aos líderes tráblistas em várias ocasiões porque não puderam conformar-se com o progresso social e industrial que afetou, profundamente, os governos modernos... "A verdadeira natureza das rápidas mudanças por que a sociedade está passando", observou Laski, "empresta menor significação às instituições representativas históricas; leva o indivíduo a perguntar se a democracia política não chegou, por assim dizer, tarde demais à cena para controlar o processo total de evolução a que ela faz face agora," isto porque

(4) A Constituição de 1934, do Brasil, foi a primeira tentativa feita na América do Sul para a democratização da assembléia legislativa, dispondo sôbre a representação chamada classista.

(5) *The Anti-parliamentary Movement in France*, publicado em *American Political Science Review*, agosto, 1927, pág. 553 e de autoria de Robert K. Gooch.

(6) *The Development of the Representative System in Our Times*, (*Inter-Parliamentary Union*, 1928, página 39).

(7) Robert K. Gooch, op. cit. págs. 563, 564.

os descuidados processos de debates parlamentares são vagarosos demais para atender às exigências das decisões em matéria econômica! Eles apenas registram os acordos firmados fora das assembléias legislativas”. (8)

Pensava Laski que o sucesso extraordinário do sistema parlamentar britânico, sucesso êsse que contribuiu para que êle fôsse tomado para modelo em muitos países, foi produto da posição econômica privilegiada conquistada pela Grã-Bretanha no decorrer da Revolução Industrial. Com a perda dessa posição e devido à crescente insistência com que o operariado e outras classes sociais pediam o auxílio do govêrno, as bases em que se apoiava o sistema parlamentar desapareceram em boa parte, perdendo o Parlamento, como instituição, a sua posição e grande dose de seu antigo prestígio. O principal defeito de uma democracia representativa, segundo Laski, é a de que as classes governantes não estão dispostas a modificar, suficientemente, as características da sociedade capitalista para atender às exigências das classes que pedem o auxílio e a proteção do Estado.

Não há motivo de surpresa, pois, no fato de que os indivíduos que prevêem a extensão do sistema parlamentar a todos os países e que acreditam naquilo que parecia ser o verdadeiro fator do progresso universal no sentido da democracia, ficaram “mais do que simplesmente perplexos” diante da situação da Europa. Com Mussolini, que governou com mão de ferro a Itália, ridicularizando a liberdade política; com a Rússia, impingindo ao mundo um falso espetáculo de pretensão govêrno parlamentar; com ditadores na Espanha, na Polônia, na Iugoslávia, e em outros países; com a gradual evolução dos govêrnos de chefes executivos sem freios na Alemanha, parece que se cumpria a angustiada previsão de Lord Bryce. “O povo”, disse êle, depois que desapareceu um pouco do antigo otimismo com que falava da democracia, “não provou que pode ser — em qualquer ocasião e em qualquer lugar — uma garantia de bom govêrno. Ainda que seja improvável — embora admissível — o fato de ter a impaciência popular contribuído para substituir, com as piores conseqüências, as oligarquias e monarquias pela democracia, como aconteceu, realmente, em muitos países, a mesma impaciência poderá, algum dia, mudar de mão”. O repúdio aos govêrnos parlamentares e representativos foi um dos objetivos principais do bolchevismo, do fascismo e do nazismo (9). A essência do go-

vêrno democrático e das instituições representativas — especificamente, o direito de discutir livremente os negócios públicos — é eliminada pelos ditadores que controlam os meios e canais comuns de manifestação da opinião pública.

Muito embora as ditaduras variem entre si porque nascem sob condições extremamente diversas, elas têm certas características em comum, assim enumeradas pelo Professor Spencer:

... o poder, uma vez conquistado, tem de ser mantido por meio de medidas extraconstitucionais, de uma polícia política secreta e de uma grande força militar. Esta última pode ser representada pelo exército regular, cujas finalidades são subvertidas para servir aos interesses da ditadura, ou por uma guarda pretoriana criada pelo ditador a quem deve ela especial obediência. O apoio a um tal govêrno pode ser conseguido em troca de favores aos ricos, isto é, de vantagens e privilégios financeiros ou de ordem administrativa, vantagens essas que podem ser uma compensação pelos prejuízos acaso sofridos durante o período do Terror Vermelho implantado no após-guerra, podendo ir mesmo até à instituição de um Terror Branco como vingança. Às vêzes, porém, o ditador se inclina, também, para a esquerda e procura granjear popularidade com uma política demagógica preparada para a ocasião, possivelmente a do anti-semitismo e, às vêzes mesmo, do legitimismo combinado com a ortodoxia religiosa. Adotam frequentemente, porém, uma política de não provocar a oposição interna e de estimular um patriotismo chauvinista e roufeno. Transforma-se a questão da unidade nacional em fetiche, garantindo-a por meio da rigorosa supressão das idéias contrárias (10).

A crise por que passaram os sistemas representativos de govêrno e as críticas e ataques a que estão ainda sujeitos, exigem uma análise das tendências e predisposições.

TENDÊNCIAS ATUAIS DA ORGANIZAÇÃO GOVERNAMENTAL

Em conseqüência das rápidas modificações das condições políticas e econômicas, especialmente aceleradas pelos reajustamentos impostos pela guerra e pelo após-guerra, os modernos legislativos foram afetados pelos seguintes fatos: primeiro, é evidente a crescente predominância do executivo e o fato de que as modernas assembléias já não mais legislam sobre importantes matérias, competindo-lhes, apenas, aprovar as medidas projetadas pelo executivo. Essa tendência, caso seja radical, leva o país a um regime de ditadura em que o legislativo não participa ativamente do govêrno, fazendo apenas o papel de um órgão incumbido de aprovar o programa de atividades

(8) *The Present Position of Representative Democracy*, de Harold J. Laski, publicado em *American Political Science Review*, agosto, 1932, Vol. XXVI, pág. 636.

(9) “No sistema parlamentar o trabalho do Estado é realmente executado atrás das cortinas e é cumprido o plano pelos departamentos, pelas chancelarias e pelo pessoal; o Parlamento deixa de falar somente com o propósito de iludir “o povo comum”. (*The State and the Revolution*, de N. Lenine, versão inglesa).

(10) *European Dictatorship*, de Henry R. Spencer, publicado em *American Political Science Review*, agosto, 1927, Vol. XXI, pág. 548.

do ditador; segundo, a influência e o prestígio pessoal dos membros do legislativo entraram em fase de franco declínio. Reforçou-se a disciplina partidária; os debates são limitados, encerrando-se, muitas vezes, inopinadamente. A complexidade e multiplicidade dos assuntos a tratar confundem a média dos parlamentares, transformando-os em indivíduos sempre dispostos a aceitar passivamente as instruções de outras pessoas, isto é, uns meros sectários condescendentes. São raras as discussões francas, amplas e eficientes das medidas propostas; terceiro, verifica-se um sensível aumento do poder de arbítrio da administração. Revela-se essa tendência com a ampliação do campo de competência do executivo e das altas autoridades administrativas para regulamentar. A mudança neste ponto é bastante significativa em tôda parte, disse Harold Laski, porque "aumenta a autoridade do serviço público civil, transformando cada ministério numa máquina legislativa, sôbre a qual é cada vez mais difícil exercer o parlamento uma vigilância e um contrôle eficiente. Deve-se acrescentar, além disso, que o aumento do poder de arbítrio da administração é inevitável, mas que não foram tomadas as necessárias medidas para coibir os abusos". (11)

Acompanhando as tendências principais que se manifestam sob aspectos diversos em todos os países, podemos descobrir muitas outras, de especial significação, nos Estados Unidos e em certos países europeus. Os membros das assembléias legislativas representam os interesses de determinados grupos industriais, econômicos ou regionais e para mostrar ainda mais que isto é um fato, quase todos êles, quando pleiteiam a aprovação de leis ou a concessão de favores especiais, empregam agora uma verdadeira equipe de homens de imprensa e de cabos eleitorais nas antecâmaras do Parlamento, não só para manter-se por meio desses agentes em contato com os legisladores como também para que os interesses de suas empresas ou grupos sejam devidamente defendidos. Nessa atmosfera, um parlamentar que deve sua eleição aos esforços de um determinado grupo não pode mostrar muita independência de atitude, quer discursando, quer votando.

Na situação atual, os resultados naturais do moderno desenvolvimento político e econômico que coloca a maioria das questões importantes submetidas à apreciação das assembléias fora do alcance do conhecimento, da capacidade e do interesse dos seus membros (com exceção talvez de uma minoria insignificante) complica ainda mais todos êsses problemas quando é preciso proteger o grupo ou o indivíduo contra a falência, quando é preciso coordenar e transformar as estradas de ferro, ou, melhor, as companhias de estradas de ferro dos Estados Unidos num instrumento permanente e eficaz conjugado com os

serviços de transporte rodoviário e aéreo e quando as questões da manutenção do padrão ouro ou da adoção de um plano de inflação têm que ser decididas, mesmo em termos gerais, dentro de um plano de trabalhos legislativos preestabelecido... quantos serão os legisladores que conhecem suficientemente os intrincados problemas em jôgo para poderem tomar parte ativa e inteligente nos estudos que serão realizados?

Êsses e outros problemas que os governos de hoje são obrigados a enfrentar provocaram reexame da sua organização e das suas funções, quer o regime seja presidencial, quer seja parlamentar. Foram elaborados a respeito muitos relatórios e realizados muitos estudos. Entre os relatórios vale citar o de Haldane, na Inglaterra e os de autoria das comissões encarregadas de elaborar o plano de reorganização dos serviços públicos federais norte-americanos, os quais contêm severas críticas à atual organização de gabinete e às funções da administração, apresentando as necessárias e conseqüentes sugestões de reforma. Algumas conclusões resultaram dos estudos que ainda estão sendo levados a efeito. Aceitou-se, a princípio, a tese de que, seja presidencial ou parlamentar o regime, haverá necessariamente um governo exercido por um pequeno grupo de indivíduos: por um presidente e um ministério ou por um primeiro ministro e um gabinete. Aceitou-se também a tese de que um órgão colegiado só pode ser realmente útil quando desempenha a função de conselho ou de críticas; mas, para isso, as atuais assembléias, muito numerosas não servem e são embaraçantes e improdutivas. Uma assembléia relativamente pequena, cujos membros fôsem eleitos para um longo período de exercício dos respectivos mandatos, de acôrdo com o princípio de representação proporcional, assembléia esta para a qual deveriam ser escolhidos os indivíduos mais familiarizados com as condições e necessidades locais e com os princípios e normas fundamentais que regem a administração, seria a mais indicada, caso pretendesse realmente o governo manter-se em condições para enfrentar a crescente complexidade dos problemas que deve resolver. Verificou-se, também, que os governos estão assumindo agora a responsabilidade pelo desempenho de novas e mais amplas funções e que uma grande parte do tempo das pessoas a êles ligadas deve ser dedicada aos trabalhos de coletas de informes e dados por meio de pesquisas e investigações, para que as autoridades legislativas e administrativas possam tratar eficientemente dos vários e difíceis assuntos submetidos à sua apreciação.

Para enfrentar esta situação, o Relatório Haldane incluiu também entre os ministérios cuja criação sugeria um de estudos e informações. Talvez fôsse melhor criar divisões de pesquisas que servissem a todos os ministérios de acôrdo com as respectivas necessidades de assistência técnica. À luz desses princípios, a teoria americana de separação de poderes parece ser instru-

(11) *The Development of the Representative System in Our Times* (Inter-Parliamentary Union, 1928, pág. 9).

mento de uma política de criação — um excelente plano para encorajar os políticos a fugir às próprias responsabilidades e para permitir que os indivíduos e as empresas desrespeitem impunemente os poderes públicos. Nas palavras de um cáustico crítico estrangeiro, “se o que se deseja é pôr um freio eficiente aos movimentos radicais e progressistas e se a intenção é colocar as empresas numa posição inexpugnável no que respeite as regulamentações oficiais, a teoria americana de separação de poderes é, sem dúvida, um meio muito bem arquitetado para alcançar êsse fim”. Do ponto de vista de um governo responsável, a separação de poderes constitui um obstáculo que deve ser removido, caso o governo dos Estados Unidos deseje realmente fazer progresso no setor da criação de uma administração eficiente e preparar-se para enfrentar a situação, tanto no setor interno como no internacional. Reconhecendo as tendências modernas, o Presidente Franklin Delano Roosevelt, em sua mensagem ao Congresso, a 3 de janeiro de 1934, falou do elevado espírito de cooperação que presidiu os trabalhos do período especial de funcionamento do legislativo no ano anterior, dizendo: “Além dos contatos amigáveis, estamos felizmente estabelecendo estreitas e permanentes relações entre o legislativo e o executivo. A letra da Constituição determina uma separação; mas a força propulsora do propósito comum determina a união”.

Grande parte desta dificuldade podia ser vencida se o Presidente e o seu ministério fôssem os responsáveis diretos pela elaboração dos projetos de leis sobre matéria de administração e se os ministros tivessem ampla liberdade para, em qualquer ocasião, comparecer às casas do Congresso a fim de tomar parte nos debates. (12) Parece ser, pois, aconselhável que a forma extrema de separação de poderes, como a que existe nos Estados Unidos e da qual resultou, em grande parte, a interpretação da constituição, seja modificada para que o governo tenha maiores responsabilidades e seja mais eficiente. Isto poderia ser alcançado por meio de um acôrdo geral, desde que a teoria existente é, em grande parte, baseada na concepção peculiar das autoridades públicas que foram, no início da república, responsáveis pela interpretação e execução dos dispositivos das constituições estaduais e da federal.

Ainda que os vícios do atual sistema de separação de poderes e a falta de responsabilidade do ministério sejam flagrantes, é altamente significativo o fato de que existem outras vantagens como a da rápida e fácil concentração do poder em tempo de guerra, coisa que os líderes de outros países gostam de imitar. O governo americano não precisa abandonar os princípios essenciais de sua separação de poderes. Os processos em vigor nos Estados Unidos podem ser modificados a fim de dar ao Presidente e aos seus ministros o direito

de livre acesso às casas do Congresso e uma correlação mais específica da legislação e da administração nos Estados. Isto pode ser feito sem afetar os aspectos essenciais da ordem governamental existente que, apesar de seus defeitos, tem os seus aspectos dignos de encômios. Depreende-se da comparação estabelecida entre os governos parlamentares e os presidenciais, que é evidente que o governo de gabinete pode melhorar muito com a aplicação de princípios que são uma parte definida do sistema presidencial e que o governo dêsse último tipo pode ser também melhorado aproveitando a experiência e tirando vantagem dos conhecidos processos que deram bons resultados nos países em que o governo é parlamentar. Não se pode prever, com uma razoável dose de precisão, qual das duas formas de organização conseguirá sobreviver às provações e dificuldades por que estão agora passando tôdas as instituições políticas. É, na verdade, óbvio que a opinião de que o poder do sufrágio universal e das instituições representativas pode, por seus próprios méritos e força, manter permanentemente uma perfeita ordem numa comunidade, equivale a uma subestimação muito grave da complexidade do problema. (13). As modernas tendências prognosticam, porém, como alguns acreditam, o fim da democracia e das instituições populares ou representam apenas situações anormais que desaparecerão, em parte, quando a crise econômica se tornar menos aguda, situação esta a que o governo popular deve ajustar-se a fim de preservar suas funções humanistas e liberais.

(continua)

BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

LOWELL, A. Lawrence — *The Government of England* (The Macmillan Company, 1916).

OGG, Frederic Austin — *English Government and Politics* (The Macmillan Company, 1929) Caps. IV — IX.

WILLOUGHBY, W. F., *The Government of Modern States* (D. Appleton Century Company, 1919).

FINER Herman, *The Theory and Practice of Modern Government* (Dial Press, 1932) Caps. XXII e XXIII.

DICEY, A. V., “Cabinet Government X Presidential Government”, *Nineteenth Century* (janeiro, 1919) pág. 85.

BRUCE, James, *Modern Democracies* (The Macmillan Company, 1921) vol. Cap. XXIII.

TAFT, William Howard, *The Presidency: Its Duties, its Powers, its Opportunities and its Limitations* (Charles Scribner's Sons, 1916).

ZURCHER, Arnold John, *The Experiment in Democracy in Central Europe* (Oxford University Press, 1933) Cap. X.

MARRIOTT, J.A.R. — *Mechanism of the Modern State* (Oxford University Press, 1927) Vol. II — Capítulo XXV.

(12) Vide William Howard Taft, *op. cit.* pág. 28 a 30.

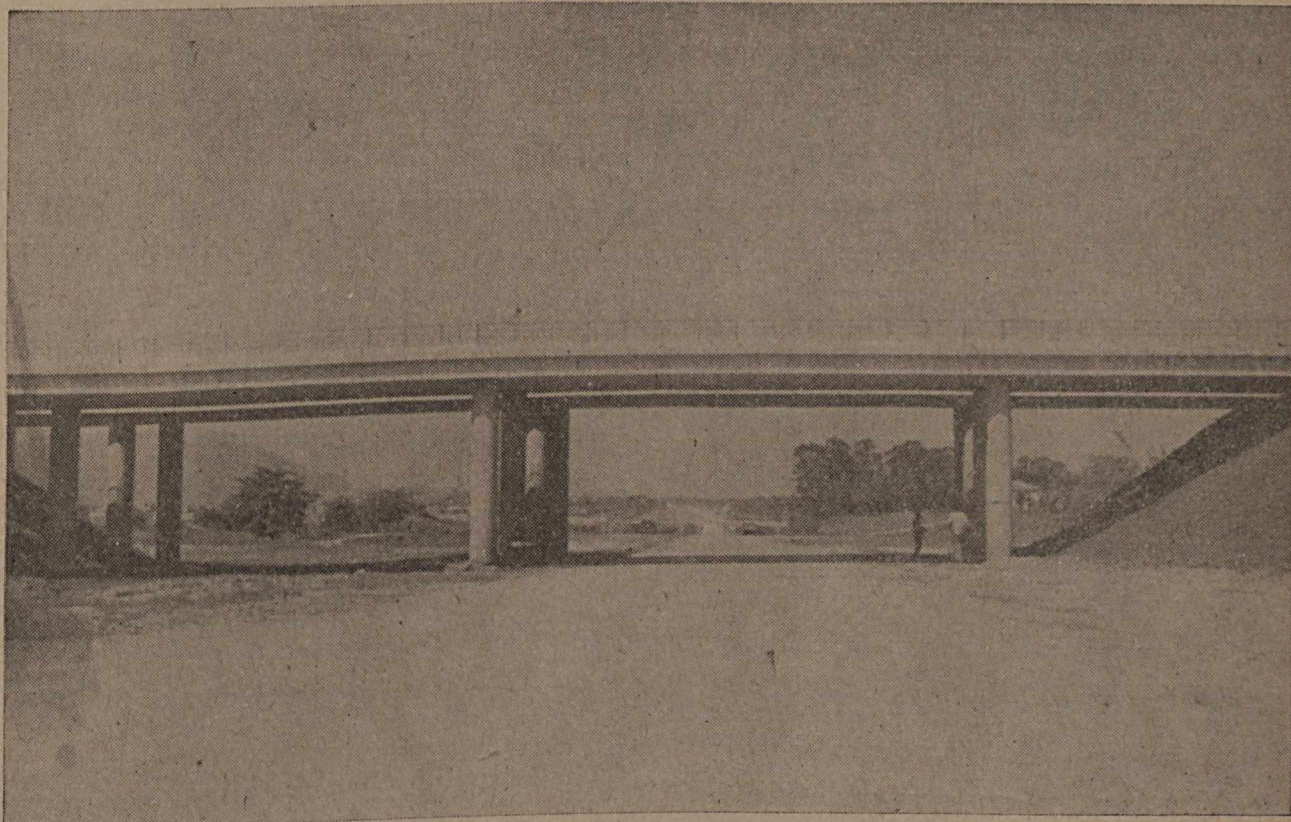
(13) Vide Harold J. Laski, *op. cit.* pág. 629.

O Problema Rodoviário no Brasil

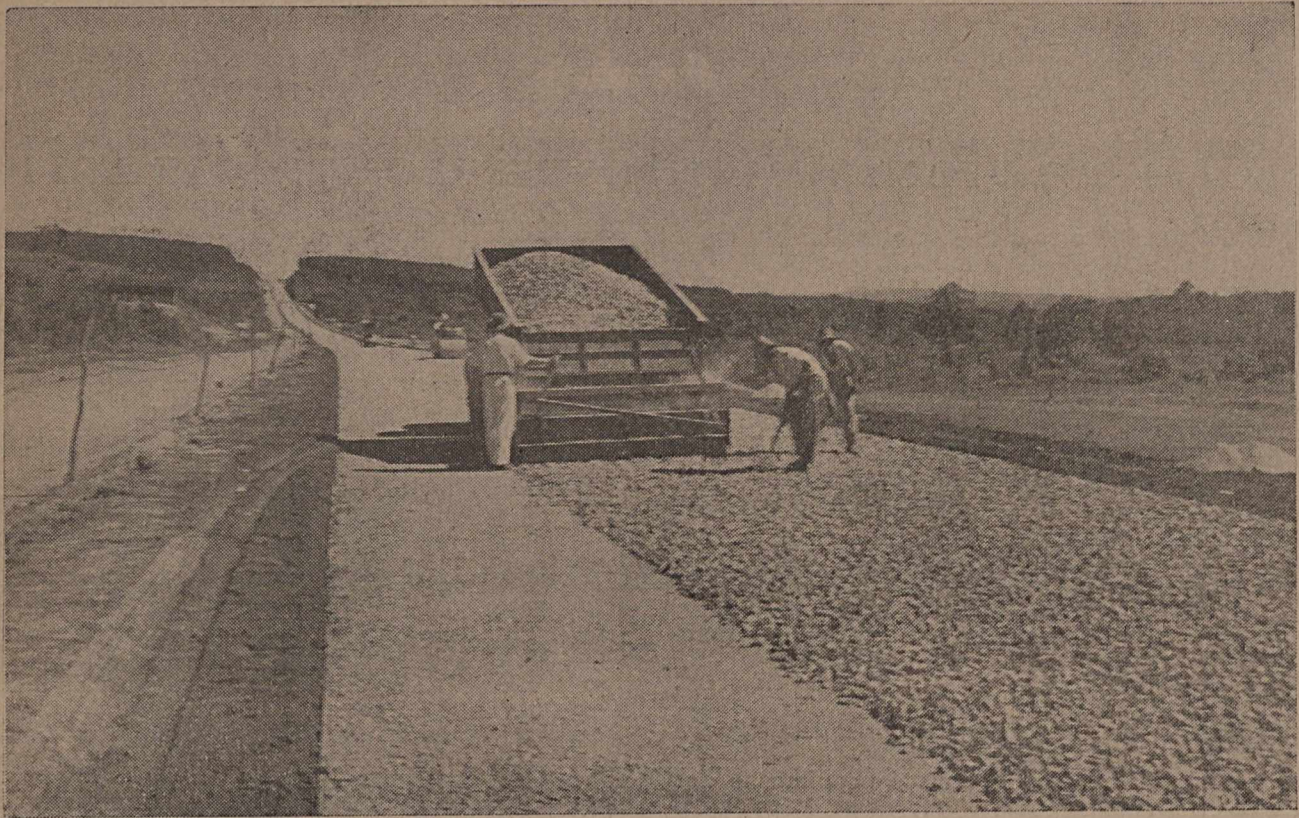
(Reportagem de VITORINO DE OLIVEIRA)

PARA o Brasil, país dotado de enorme superfície, o problema da circulação é, e continuará a ser ainda por muitos anos, o mais urgente e necessário. No transcurso da última guerra foi possível observar, em tôda a sua extensão, o tremendo "deficit" de vias de comunicação existente. Os gêneros encareceram assustadoramente e houve quase um ilhamento de centros populosos e dos núcleos produtores. Voltaram-se, então, os olhos dos nossos estadistas para a solução definitiva dos transportes terrestres, e tôdas as vias matrizes foram aceleradas na sua construção. Um novo

surto de progresso foi notado no desenvolvimento dos nossos meios de transportes com a marcha para o interior do país, rumo aos centros produtores, às terras férteis e às cidades outrora esquecidas do sertão. A nossa política rodoviária trouxe para o Brasil uma fase de soerguimento e de unificação, traçando novas artérias importantes no corpo nacional. Necessária é a persistência desse entusiasmo porque é óbvia a importância dos transportes rodoviários para o país, quer sob o ponto de vista econômico quer sob o aspecto político e militar.



Viaduto do trevo — Cidade Rodoviária — Av. Bandeiras — 4 vãos de (10,71, 15, 15 e 10,71) — estrada celular 1.^a vez no Brasil



Espalhamento de pedra do macadame betuminoso — Rodovia “Presidente Dutra”, trecho Arujá-Guarulhos

À rodovia cabe função pioneira entre os demais meios de circulação, pela facilidade da sua utilização, sua maleabilidade quanto às condições técnicas; o fato de ser permitido o seu uso pelos mais variados meios de transporte e o progresso do motor a combustão tornaram-na imprescindível ao desenvolvimento de qualquer país.

A nova política rodoviária, implantada no Brasil pelo Decreto n.º 8.463, de 27 de dezembro de 1945, que criou o *Fundo Rodoviário Nacional* e deu autonomia administrativa e financeira ao *Departamento Nacional de Estradas de Rodagem*, permitiu que, nestes últimos tempos, o problema rodoviário brasileiro, atrasado de muitos anos, mesmo em relação à maioria dos países sul-americanos, fôsse encarado de frente, dentro de bases gerais e seguras.

Estabelecido pelo referido decreto e, posteriormente, pela Constituição Federal, em seu artigo 15, § 2.º, e a Lei n.º 302, de 13 de julho de 1948, que o regulamentou, o rateio do Fundo

Rodoviário entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em proporções justas, puderam êsses Poderes dar maior incremento à construção e melhoramento das rodovias que lhe ficaram afetas, de acôrdo com os planos que tiveram de organizar, em obediência às referidas leis.

De conformidade com êsses planos, o sistema rodoviário brasileiro deverá, dentro de alguns anos, ser constituído de uma rêde homogênea que, partindo das rodovias municipais de interêsse local, passe às estaduais de caráter regional, até atingir as linhas troncos federais de âmbito nacional.

Os planos rodoviários da União e dos Estados já se acham prontos e aprovados, empenhando-se êsses Poderes na execução dos mesmos. Quanto aos dos Municípios encontram-se em estudos, estando muitos dêles já organizados.

O Plano Rodoviário Nacional tem uma extensão de 46.000 quilômetros dos quais mais ou menos 12.000 acham-se construídos, permitindo tráfego seguro, embora algumas rodovias necessi-

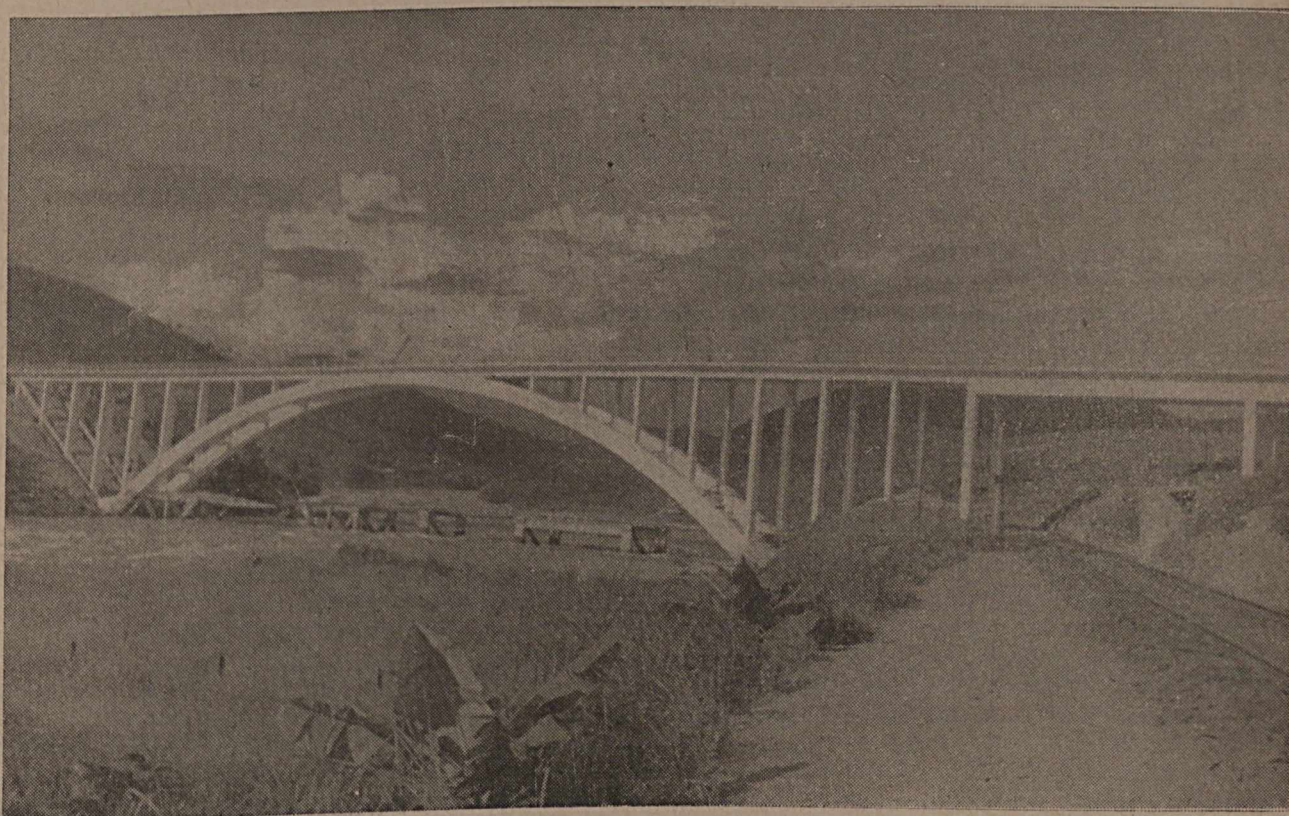


Trecho empedrado da rodovia ainda em construção

tem de melhoramentos, sobretudo quanto à pavimentação. A parte construída apresenta uma apreciável continuidade, sendo possível a comunicação por automóvel, de Pôrto Alegre a Teresina.

No que se refere à execução do Plano Rodoviário Nacional devem ser considerados:

- a) O programa de primeira urgência;



Rodovia Presidente Dutra — Ponte sôbre o Rio Paraíba e a E.F.C.B. em Lavrinhas

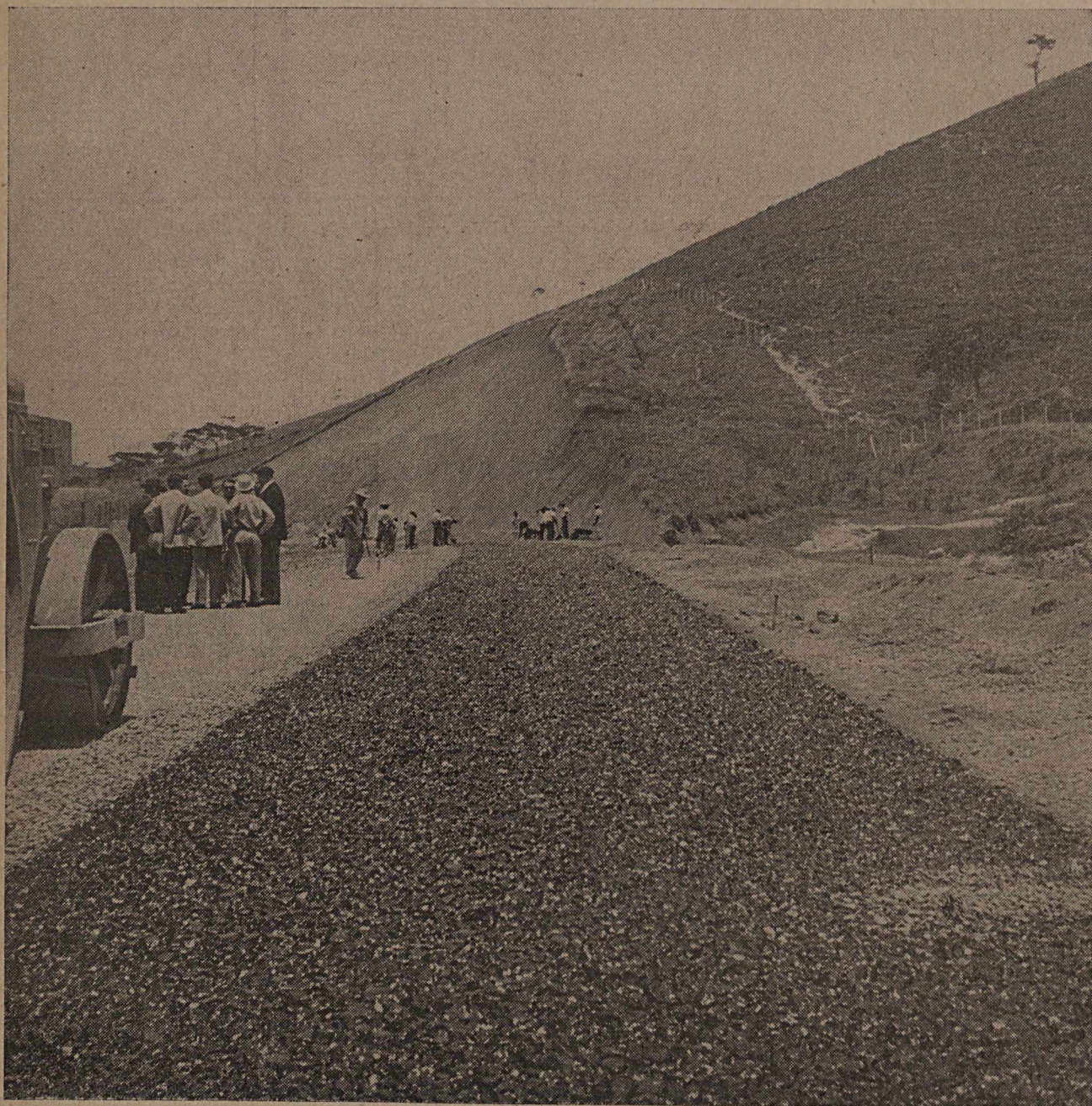
b) As rodovias não pertencentes ao referido programa.

Quanto a Programa de primeira urgência, cuja terminação tem prioridade, não sendo possível o emprêgo de recursos do Fundo em outras rodovias sem que êle seja concluído, acha-se bastante adiantado em sua execução.

Entretanto, pela própria evolução do transporte rodoviário, pela sua influência no aumento da produção e no desenvolvimento das regiões por êle servidas, as solicitações, tanto nos Estados

e Municípios como na esfera federal, de novas rodovias para desbravarem regiões de grande valor econômico em potencial, e as exigências, tanto de ordem econômica como militar, de melhoria, sobretudo da pavimentação das linhas troncos dos planos federal e estadual, crescem cada vez mais.

No terreno federal, só para a conclusão do programa de primeira urgência, é necessária a importância de Cr\$ 3.058.950,00 da qual o montante de Cr\$ 1.355.950.000,00 destina-se a pavimentação.



Fase de construção da rodovia Rio-São Paulo



Vista de uma ponte na Rodovia Presidente Dutra

Outras rodovias não pertencentes a esse programa, algumas em execução pela antiga verba do Plano SALTE e Orçamento da União, por sua importância econômica, necessitam, também, ser concluídas, como é o caso da ligação Rio-Elo Horizonte.

Várias realizações de vulto podem ser apontadas desde a criação do Fundo Rodoviário Nacional constituído pelo produto do imposto único federal sobre combustíveis e lubrificantes líquidos minerais importados e produzidos no país, distri-

buindo-se esse Fundo pela seguinte forma: 40% para o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem; 60% para os Estados, Municípios e Distrito Federal.

A arrecadação do imposto mencionado já produziu para o Fundo as importâncias abaixo:

Em	Cr\$
1946	455.789.036,30
1947	756.328.476,30
1948	1.142.547.167,00
1949	1.207.040.174,10
1950	1.441.401.736,50
Total	5.001.106.590,20

cuja distribuição legal foi a seguinte:

Em	Ao D.N.E.R.	aos Estados e D. F.	aos Territ. e Munic.
1946	181.515.614,40	217.818.737,70	54.454.684,20
1947	302.495.569,40	371.026.407,40	82.808.699,50
1948	457.018.866,70	584.422.640,20	137.105.660,10
1949	482.818.069,40	579.379.283,30	144.844.821,40
1950	576.560.694,60	690.143.151,40	172.535.787,90



Trecho da Rodovia Presidente Dutra

Entre as últimas realizações do D.N.E.R. cabe destacar a construção da rodovia Rio-Bahia, que veio possibilitar a ligação Norte-Sul do país por estrada de rodagem. Iniciada em 1937, com o aproveitamento de vários trechos de estradas esta-

duais entre Rio de Janeiro e Teófilo Otôni, a Rio-Bahia teve os seus serviços intensificados em 1946 e rápida conclusão.

O D.N.E.R. concentrou, na sua construção, a maior patrulha mecânica até então empregada no



Trecho da rodovia já em território de São Paulo

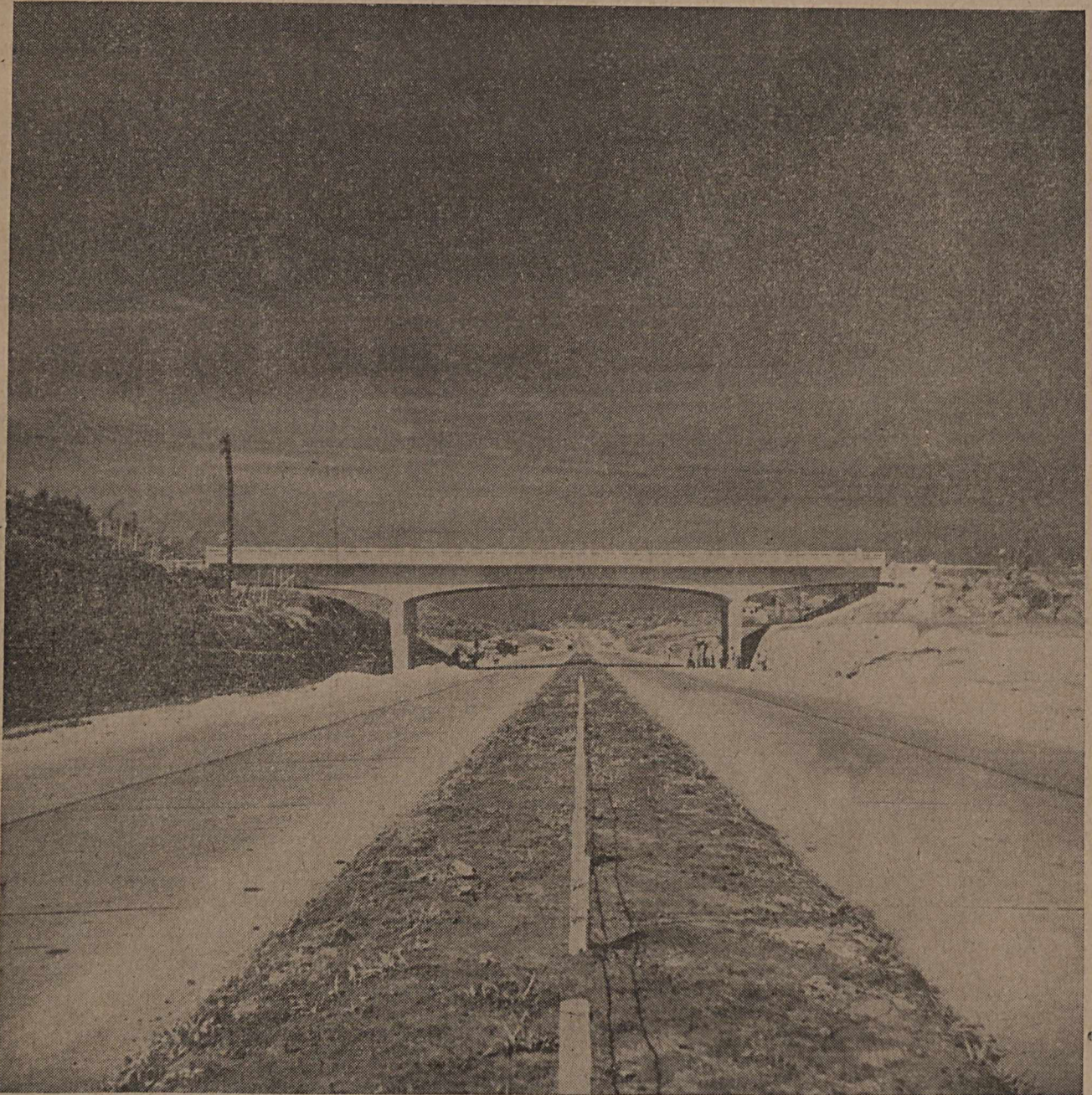
Brasil: 331 máquinas e 281 caminhões, no valor aproximado de 150 milhões de cruzeiros. Em serviços manuais foram utilizados 20.000 homens. O abastecimento, quer às máquinas, quer ao elemento humano, constituiu um dos mais sérios pro-

blemas, sendo feito através de todos os meios de transporte, do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Ilhéus, Caravelas e Salvador para as frentes de serviço. Ao longo de cerca de 800 km, foram obedecidas as características de estrada federal:

raio mínimo de 202,30 a 312,58m com apenas um trecho de serra (3 km) onde êsse raio desceu a 120 m. A rampa máxima é de 6% e a mínima, de 0,5%. Largura média de pista, 10 m. Pontes com 8,30 m de largura. Leito revestido a saibro. A pavimentação asfáltica foi iniciada, em 1949,

entre Areal, RJ, e Pôrto Novo, MG, porque o tráfego atingiu ali o ponto de saturação necessário a êsse melhoramento.

O Governo Federal, através do D.N.E.R., despendeu, de 1946 a 1949, cêrca de 300 milhões de cruzeiros na construção, isso porque a utilização



Outra das pontes da rodovia Presidente Dutra

em larga escala de equipamento mecânico permitiu considerável economia. Houve, entretanto, trechos em que o custo do quilômetro ultrapassou 1 milhão e 600 mil cruzeiros. O metro linear de ponte andou pela ordem de 19 mil cruzeiros. A

rodovia Rio-Bahia é a maior estrada de rodagem até agora construída no Brasil.

A essa junte-se a mais perfeita das nossas rodovias, a nova Rio-São Paulo. Destinada a substituir a antiga estrada, construída em 1928 e

já sem condições de tráfego, a Rodovia Presidente Dutra tem a extensão de 405 km comparados com os 506 da anterior, ou seja, um encurtamento geométrico de 101 km. Suas características técnicas enquadram-se entre as mais adiantadas de

todo o mundo; não há dúvida que pode ser considerada o maior empreendimento rodoviário da América Latina. As velocidades diretrizes vão até 120 Km/h; a distância mínima de visibilidade, até 300 m. A pavimentação é de concreto de cimento,



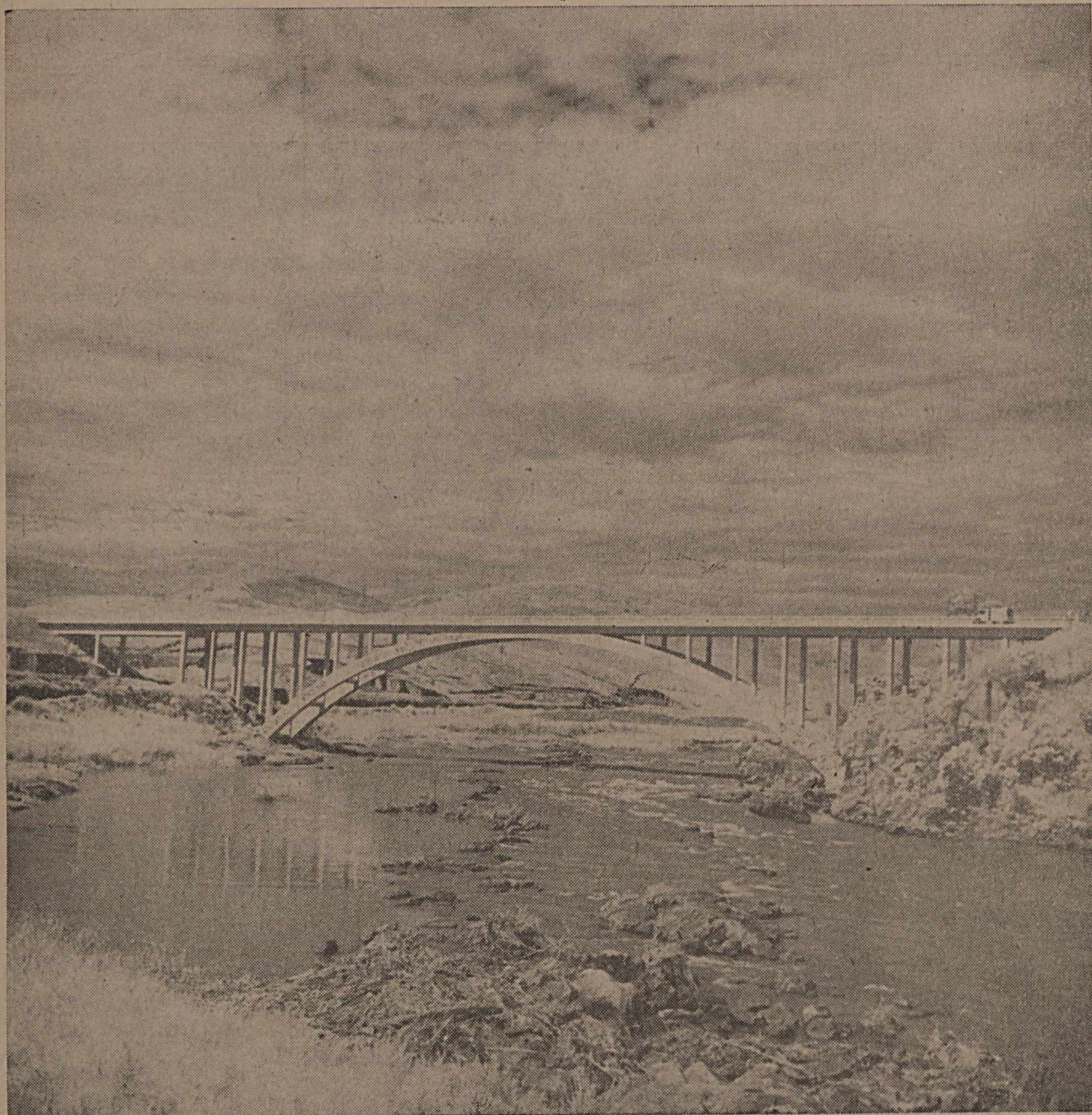
Vista aérea do trevo da rodovia Presidente Dutra

concreto asfáltico e macadame betuminoso; neste último empregou-se exclusivamente alcatrão de Volta Redonda (cêrca de 20.000 toneladas). Essa rodovia permite que a viagem entre o Rio e São Paulo seja feita em 6 horas, velocidade de

cruzeiro, não considerada a economia, em tempo, para alcançar os centros urbanos das duas Capitais, que ambos são atingidos através de tráfego livre, em pistas de alta velocidade. A rodovia Presidente Dutra exigiu fôsse feita a maior con-

centração de equipamento mecânico até hoje realizada na América do Sul: 591 máquinas de construção e pavimentação, além de 285 caminhões e

numerosos conjuntos auxiliares fixos, móveis e semoventes, com o valor total de mais de 400 milhões de cruzeiros. Cerca de 3.000 homens pres-



Ponte sôbre o rio Paraíba

taram serviços. O trabalho compreendeu 3 turnos: A construção realizada em 20 meses demandaria 4 anos em condições normais.

Empenha-se também, agora, o D.N.E.R. na pavimentação adequada das rodovias de maior movimento, a fim de suprir uma grande lacuna no sistema rodoviário brasileiro.

Basta dizer-se que, apesar de sua enorme área, o Brasil possui, em números absolutos, menos quilômetros pavimentados do que o Uruguai

e outros países da América Latina, sem falarmos na Argentina, cuja extensão de estradas pavimentadas atinge a 7.000 quilômetros.

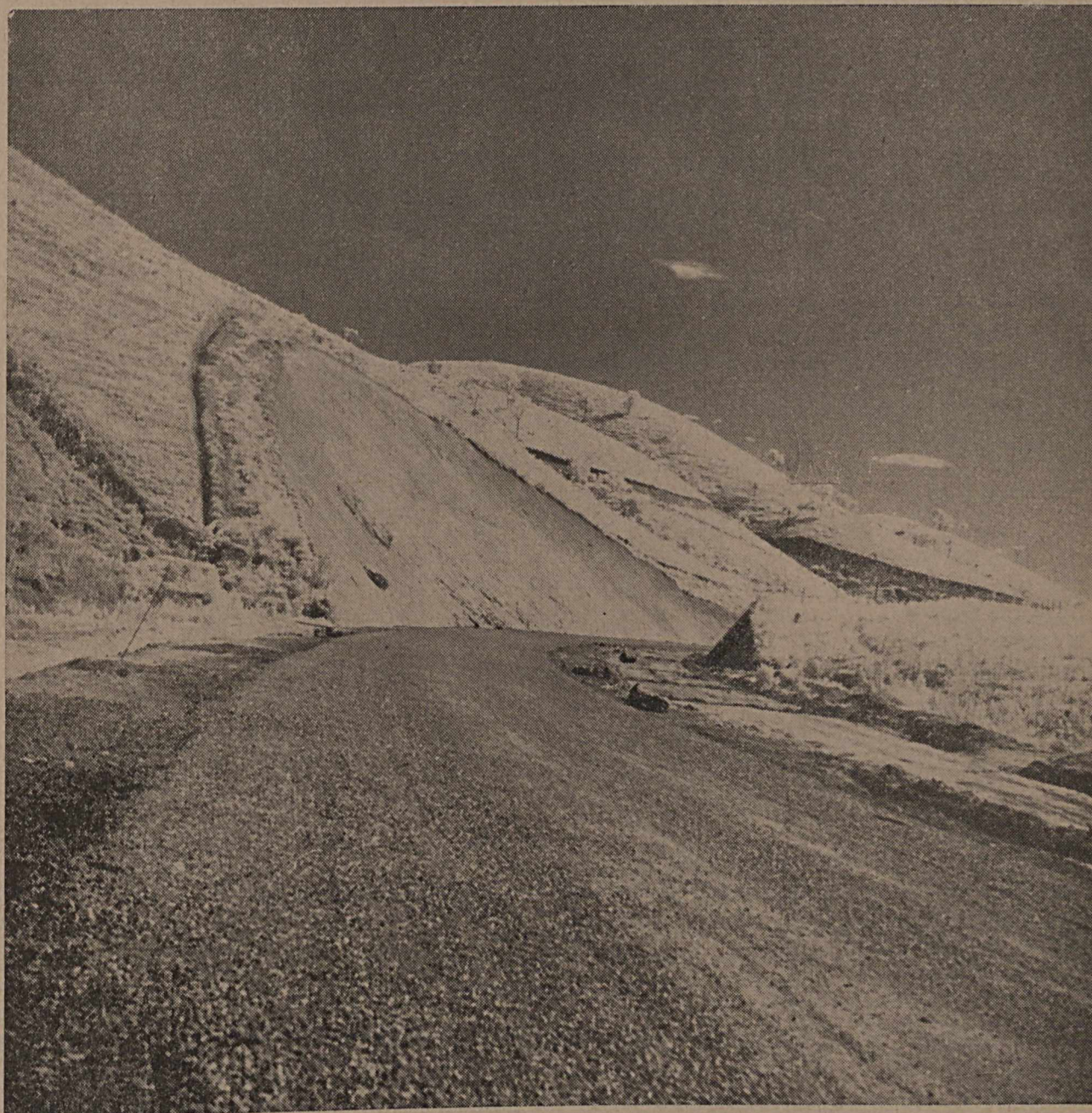
Com isso, não só a capacidade de tráfego de nossas estradas fica reduzida, como encarecem os fretes rodoviários e aumentam as despesas de conservação.

Para que se tenha uma idéia do que representa a pavimentação de uma estrada no custo dos transportes basta citar dois exemplos: Rio-

Volta Redonda e Via Anchieta, onde, após a pavimentação, os fretes baixaram, respectivamente, de 53%, 60%.

Quanto à economia em consumo pelos veículos em tráfego pode ser verificada pelo quadro abaixo:

Tipo de Veículo	Combustível	Lubrificantes	Pneus	Preço de conservação
Motocicleta	23%	50%	60%	48%
Automóvel	22%	50%	76%	44%
Ônibus	24%	50%	73%	50%
Caminhões < 3 ton.	23%	50%	75%	52%
Caminhões > 3 ton.	23%	50%	75%	52%
Caminhões < 6 ton.	23%	50%	64%	55%
Caminhões < 6 ton.	23%	50%	68%	47%



Trecho da rodovia Rio-São Paulo ainda em fase de pavimentação

DIREITO e JURISPRUDÊNCIA

Do Direito de Recurso Contra os Atos da Administração

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

II

E CLARO que semelhante raciocínio pressupõe, no caso particular dos atos vinculados, a estrita observância da lei pelos poderes administrativos. Se êstes, por ação ou omissão, enveredam por outro caminho que não o traçado na lei torna-se viável a revogação, através do mecanismo do controle jurisdicional pleno, isto é, não limitado pelas considerações relativas a questão de mérito, ao contrário do que sempre sucede quando se configura a hipótese da discricionariedade.

O problema prende-se a velha distinção entre normas jurídicas rígidas (*standards*, como se prefere dizer modernamente) e normas jurídicas elásticas. Face as primeiras, a atuação do administrador restringe-se à aplicação material da lei (atuação vinculada), não lhe cabendo promover o aperfeiçoamento da norma, sua suplementação ou seu ajustamento às circunstâncias do caso concreto e às condições do interesse social num dado momento.

A plenitude do controle jurisdicional da atividade vinculada explica-se, precisamente, porque, em tese, essa atividade se reduz à aplicação da lei, é por sua própria natureza limitada, não dando margem à apreciação quanto a oportunidade ou conveniência da solução legal. À administração compete, apenas, aplicar a lei, sem entrar em indagações dessa ordem.

* * *

O direito de recurso contra os atos administrativos implica o conhecimento das condições que êstes devem preencher, já que é a inobservância das mesmas que imprime aos aludidos atos o labéu da ilegitimidade.

Dissemos antes que a atividade administrativa é uma função jurídica, adstrita às noções de competência e fim. Vejamos agora como êsse conceito se desdobra, no exame dos elementos essenciais do ato administrativo.

O ato jurídico, para ser válido, exige agente capaz. A incapacidade do agente assume, no terreno da administração pública, a forma da incompetência, e esta, no dizer de Heilbronner ("Le recours pour excès de pouvoir" — Bourdeaux 1927), constitui "*sans contestation possible, un des vices les plus graves qui puissent entacher un acte administratif*".

Agente capaz é a autoridade que recebe da lei ou dos regulamentos administrativos a competência para a prática do ato. Essa competência pode ser específica ou genérica. No primeiro caso diz respeito a atos individualizados, especificados na lei; no segundo se estabelece em função de categorias de atos não discriminados, mas suscetíveis de enquadramento na norma legal, desde que atendam aos requisitos por esta fixados.

Visando contornar a impossibilidade prática de uma completa e perfeita discriminação dos atos compreendidos na esfera da competência das autoridades administrativas e com o objetivo de evitar os transtornos que as omissões inevitáveis poderiam acarretar, é comum associar-se na lei a competência específica e a genérica, esta última quase sempre sob a forma de dispositivos que conferem poderes para solução dos casos omissos.

De qualquer modo, porém, a competência de quem o pratica é elemento *sine qua non* da legitimidade do ato administrativo. Se essa competência é específica a apreciação do ato torna-se mais simples, já que seus contornos legais estão claramente determinados na lei e não exigem, via de regra, maior esforço de quem pretenda conhecê-los. Se, ao contrário, ela é genérica o problema adquire maior complexidade e um trabalho prévio de interpretação da norma legal se impõe, a fim de que o exercício da competência não se afaste de seus legítimos limites. Aqui já não se trata apenas de saber se determinado ato está entre os que a lei enumera ao traçar a esfera de competência da autoridade, mas de analisá-lo em face de determinados critérios, de pesquisar-lhe o conteúdo e os aspectos formais, para afinal concluir

quanto ao seu enquadramento na categoria prevista pela lei.

Daí se pode concluir que a competência genérica é mais propícia ao abuso de poder que a competência específica, pois além das hipóteses de prejuízo do direito dos particulares por ação ou omissão, envolve, ainda, a possibilidade da usurpação da competência, com seus naturais reflexos na ordem da administração e na segurança das relações jurídicas entre os particulares e o Estado, em virtude de interpretação errônea das normas fixadas na lei para o enquadramento do ato administrativo.

Há a considerar, ademais, no estudo da competência como requisito fundamental para a legitimidade dos atos da administração, o caráter privativo com que ela é geralmente estabelecida. A necessidade de evitar o tumulto e a incerteza que adviriam da indecisão quanto à pessoa competente para a prática dos diferentes atos, gerou o sistema da competência privativa, ao qual o princípio da divisão do trabalho e a hierarquização da autoridade conferiram maior prestígio.

A atribuição de competência a determinada autoridade para a prática de determinados atos é, no fundo, uma questão de organização do exercício do poder e traduz a preferência por uma ordem também determinada e que não pode ser modificada através de simples atos administrativos. Se assim não acontecesse e se, por exemplo, fôsse dado ao detentor eventual de um cargo ou função pública alterar-lhe o regime da competência, a ordem instituída pelo Estado, no exercício de sua soberania e no interesse da estabilidade das relações jurídicas, seria facilmente destruída. Sarria ("Teoria del Recurso Contencioso-Administrativo" — 3.^a ed. — Córdoba — 1943") diz muito bem que os poderes integrativos da competência não são direitos propriamente e sim deveres para com a ordem jurídica, fora de cuja órbita nada é lícito.

Daí resulta que as leis determinativas da competência são de direito estrito, como as leis penais. Heilbronner (loc. cit.) acentua que, por essa razão, não pode um funcionário exercer as atribuições de outro, ainda que este lhe seja inferior em hierarquia, uma vez que, no caso, é totalmente inaplicável o adágio de que "quem pode o mais pode o menos".

Esse é o pensamento dominante na doutrina e na jurisprudência administrativas, cuja orientação geral, em matéria de competência *ratione personae*, pode ser assim resumida:

1.º é viciado por incompetência o ato praticado por autoridade inferior, desde que importe no exercício de poderes reservados a autoridade superior, excetuados os casos de delegação que a lei expressamente permitir;

2.º não satisfaz o requisito essencial da competência o ato praticado por autoridade superior, desde que importe

no exercício de poderes reservados a autoridade inferior, salvos os casos de conhecimento da matéria em grau de recurso.

* * *

A lei, como disposição geral e abstrata, para alcançar seus objetivos sociais, tem de ser individualizada. E quando o agente administrativo atua na sua função específica de aplicar a lei, não faz senão confrontar o fato *in abstracto* (previsão legal) com o fato *in concreto* (situação real) e, por êsse meio, individualizar e concretizar a disposição geral e abstrata que a lei encerra.

A decisão administrativa, no dizer de Kelsen ("Teoria Geral do Estado" — trad. de Fernando de Miranda — São Paulo, 1938) é análoga à sentença judicial e como esta "concretiza o fato-condição previsto na regra administrativa geral".

Ora, se considerarmos que a sentença e, análogamente, a decisão administrativa não possui caráter meramente declaratório, por isso que podemos considerá-la como sendo uma "norma jurídica individual" e, portanto, um processo de criação do direito, melhor se compreenderá a idéia de que o ato administrativo será imperfeito se lhe faltar um fim conforme ao interesse do serviço público.

Dessa premissa emerge um critério para distinguir as hipóteses de usurpação e de desvio do poder, já que uma e outro se prendem, de modo direto, à noção da finalidade do ato administrativo. Haverá usurpação de poder sempre que a vontade do agente refletir um fim estranho ao serviço público; haverá desvio do poder sempre que essa vontade refletir um fim que, embora pertinente ao serviço público, esteja fora da esfera da competência do agente.

O que se deve perquirir nesse particular é o resultado final do ato, a consequência última com vistas à qual foi êle praticado; o interesse público, para cujo serviço a administração existe e para cuja proteção a lei provê os meios adequados.

"Em verdade", diz Menegale Guimarães ("Contribuição à Teoria do Processo Administrativo" — in Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, n.º 19),

"a idéia do interesse público aviva-se na consciência do administrador na fase executiva de sua atividade. Já a decisão que se vai executar traz o sêlo de tal interesse; mas, então, é que se porá à prova a atenção que o administrador lhe terá dispensado. Na execução da decisão administrativa, teremos oportunidade de verificar se, ao escolher tais e tais meios tendentes a realizar fins do Estado, o administrador atentou, como deverá, no interesse de seus jurisdicionados. Poderá dar-se que, de fato, o administrador foi zeloso e prudente enquanto decidiu e, no entanto, ao executar a decisão, fere o interesse público. Decidindo ou executando, tem o interesse geral de lhe estar

sob os olhos. Como, porém, nessa ou em qualquer esfera, interesse tal é suscetível de lesão, e já que a todo interesse, que seja legítimo, deve corresponder adequada proteção, outra idéia se associa, aqui, à idéia do interesse público: é a idéia de proteção ao interesse dos administrados.

Uno substancialmente, o interesse público abrange, em sua conceituação formal, o interesse social, o interesse político e o interesse jurídico. E' na proteção deste que o processo jurídico da administração se desenvolve."

* * *

Não basta, porém, que o ato administrativo seja praticado por agente capaz e tenha um fim legítimo; necessário se faz, ainda, que êle obedeça, quanto à forma, a determinadas condições.

Vêzes há em que a lei especifica o ato (decreto, portaria, etc.) apropriado a uma dada situação; neste caso não pode o administrador adotar ato diverso, ainda que tendente ao mesmo efeito. Assim, por exemplo, será nula por defeito insanável de forma a demissão do funcionário público mediante simples despacho administrativo, uma vez que para êsse tipo de penalidade a lei exija decreto do Chefe do Poder Executivo.

Há a considerar, também, as formalidades essenciais que a lei, por vêzes, impõe para garantia da autenticidade dos atos administrativos ou de sua perfeita formalização (lavratura de têrmos, juramentos, compromisso, publicidade, etc.), formalidades essas sem cuja observância os aludidos atos não serão perfeitos.

Certos atos devem ser antecedidos de outros, numa seqüência necessária e, portanto, inalterável pelo administrador. A aplicação de multas fiscais, por exemplo, pressupõe a verificação de infração, a notificação da parte para ciência e apresentação da defesa. Se não se verificasse, previamente, a infração o ato da autoridade administrativa seria arbitrário, por isso que não haveria fundamento para aplicação da penalidade, ou, se nos quisermos reportar a considerações há pouco expendidas, porque o fato previsto *in abstracto* na lei não se teria apresentado *in concreto*. Se, por outro lado, não se notificasse a parte, para ciência do fato e apresentação de defesa, o procedimento administrativo ainda seria arbitrário por atentar contra o princípio de que ninguém será condenado sem que se lhe dê a conhecer o motivo da acusação e se lhe assegure amplo direito de defesa.

O exemplo acima citado deixa entrever a natureza e importância dos motivos que podem conduzir à nulidade ou anulação do ato administrativo, por defeito de forma.

Certamente nem sempre as leis de caráter administrativo traçam as normas processuais a serem obedecidas pelo administrador, mas nem por isso fica êste desobrigado de pautar sua atuação por determinados princípios.

Ê que no silêncio da lei especial cabe a aplicação subsidiária das leis referentes aos casos análogos e até mesmo a das regras consuetudinárias.

* * *

O exercício do direito de recurso contra os atos da administração está sujeito a certas limitações, porque se assim não fôsse daria lugar a situações contrárias aos interesses da ordem jurídica.

A primeira condição que se exige para que possa alguém usar do referido recurso é a capacidade jurídica, ou seja, a aptidão para exercer direitos e contrair obrigações.

A lei civil distingue os casos de incapacidade absoluta e de incapacidade relativa, ao dizer que:

a) são absolutamente incapazes: os menores de 16 anos, os loucos de todo gênero; os surdos-mudos que não puderem exprimir sua vontade; os ausentes declarados tais por ato do juízo; (Cod. Civ. art. 5.º);

b) são incapazes relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer. os maiores de 16 e menores de 21 anos; as mulheres casadas, enquanto subsistir a sociedade conjugal; os pródigos; os silvícolas.

Observe-se, porém, que a incapacidade jurídica não implica a privação dos direitos, mas tão só a impossibilidade de exercê-los pessoalmente. Por isso mesmo é ainda a própria lei que, através dos institutos do pátrio poder, da tutela, da curatela e da autorização marital ou judicial, supre a incapacidade e assegura aos indivíduos por esta atingidos o exercício dos direitos que lhes são próprios.

Ao lado do pátrio poder, da tutela e da curatela que constituem casos típicos de representação legal obrigatória admite-se a representação voluntária através do mandato, o qual se opera "quando alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos, ou administrar interesses". (Cod. Civ. art. 1288). A representação voluntária só é permitida às pessoas maiores ou emancipadas, no gozo dos direitos civis e, portanto, aptas a constituírem procuradores.

Os recursos contra os atos da administração podem, pois, ser interpostos pelo próprio indivíduo, por seus representantes legais obrigatórios, ou por procuradores investidos de poderes especiais, obedecendo-se em qualquer dos casos ao que preceitua a lei civil.

(continua)

Os Crimes de Guerra, os Crimes Contra a Humanidade e a Evolução do Direito Penal Internacional

ARNOLD WALD

2.^a PARTE

COM a equiparação dos crimes de guerra aos crimes de direito comum, ficou competente para julgar êstes a justiça do país em que se dera o crime. Aliás as instruções americanas, o Manual de Guerra Alemão e o Código da Justiça Militar Francesa já atribuíam ao país onde fôra cometido o crime de guerra jurisdição sôbre os criminosos.

Estas diversas idéias relativas aos crimes de guerra foram debatidas por René Garraud, Louis Renault e outros na *Société Générale des Prisons*, chegando-se à conclusão de que haviam de ser punidos os crimes de guerra. E' interessante notar que tivemos então a mesma celeuma doutrinária quando do julgamento de Nuremberg, já sendo então apontados todos os argumentos e as críticas levantados depois da segunda guerra mundial.

Assim, ainda durante a primeira guerra mundial, sob a pressão dos círculos jurídicos, profundamente impressionados com o debate da *Société Générale des Prisons*, e diante da indignação crescente da opinião pública revoltada com a atitude dos alemães após a violação da neutralidade da Bélgica, os homens políticos do momento, René Viviani e Alexandre Ribot, na França, e Lord Asquith, na Inglaterra, prometeram que seriam punidos os criminosos de guerra.

Acabada a guerra, foi criada uma comissão para estudar os crimes de guerra. Esta comissão fez a lista das infrações cometidas, da violação ao *ius belli*, manifestando-se a seguir pela criação de um tribunal internacional para a repressão dos crimes apontados. Entre as acusações então levantadas já podemos distinguir os crimes contra a paz e os crimes de guerra, considerando-se crime contra a paz o cometido por Guilherme II que violou a neutralidade belga, desrespeitando assim o *ius gentium*, o direito das gentes, e internacionalizando a guerra. A responsabilidade do imperador da Alemanha foi juridicamente provada pelos memorandos dos internacionalistas franceses Larnaude e Lapradelle.

Todavia, a indiferença dos Estados Unidos quanto à punição dos criminosos de guerra, a recusa da Holanda em permitir a extradição do

Káiser e as atividades da delegação alemã em Versailles tornaram letra morta a acusação levantada pelo artigo 227 do tratado de paz contra Guilherme de Hohenzollen. Aliás o clima europeu mudara. Não se queria mais a justiça, mas a paz. O cansaço dominava a Europa. Aludia-se a uma frase de Goethe: "Melhor vale um culpado impune do que uma desordem". Surgia "cette grande lueur à l'Est" (1) que era a Rússia soviética, e as potências ocidentais queriam fazer da Alemanha uma barreira contra o comunismo. Os criminosos de guerra não foram julgados nem por um tribunal internacional nem pelos tribunais dos países em que cometeram os seus crimes. A Alemanha recusou-se a permitir a extradição dos seus próprios cidadãos. Os criminosos de guerra, entre os quais figuravam homens como Hindenburgo e Ludendorff, foram julgados pelo tribunal superior alemão, pelo *Reichsgericht* que geralmente os absolveu. As grandes proclamações foram esquecidas. Um protesto dos governos aliados só foi feito formalmente. Era o momento do esquecimento, da paz, da reconciliação. Pensava-se na União da Europa. Briand fazia os seus discursos magníficos de grande orador que era, acêrca da solidariedade franco-alemã. Fôra feita a primeira tentativa de um julgamento internacional, de um julgamento dos crimes de guerra e o esforço acabara numa verdadeira farsa judicial. Mas as preocupações surgidas, as discussões realizadas tiveram um sentido e não foram desprovidos de consequências. Criaram um novo modo de pensar, interessaram os juristas e a opinião pública ao problema máximo do direito penal internacional.

Depois da guerra, duas são as idéias-fôrças que inspiram publicistas e penalistas:

1) A criação de um direito internacional positivo que defina as obrigações interestatais, os crimes de guerra e os crimes contra a paz, prevenindo as sanções dêstes crimes e daquelas obrigações.

(1) JULES ROMAÏNS — Cette grande lueur à l'est, Flammarion, vol. XIX de Les Hommes de Bonne Volonté.

2) A criação de uma jurisdição penal internacional.

Durante um quarto de século numerosos projetos se sucedem no ambiente, no clima profundamente idealista e talvez um pouco utópico de Genebra ou da Haia. Um trabalho latente se realiza nas conferências internacionais. O que pode parecer palavras vãs, grossos volumes de anais perdidos em bibliotecas, proclamações grandiloquas, realiza, na realidade, um trabalho subterrâneo, um trabalho em profundidade de primordial importância. As recomendações dos congressos aos governos criam uma nova mentalidade de estadista atento à evolução do direito internacional e prestes a subordinar a política ao direito. Por outro lado, prepara-se a opinião pública para exigir a punição dos culpados, dos criminosos que causam os sangrentos conflitos internacionais. Os códigos nacionais reprimem a propaganda de guerra (2). As constituições estigmatizam a guerra de agressão (3). Os homens do povo começam a compreender que há uma responsabilidade internacional, que o Estado, que os indivíduos que são os órgãos do Estado podem errar e devem responder por seus crimes, por suas faltas. Sente-se que atrás do Estado, da figura amorfa da pessoa jurídica, há um indivíduo que age não absolutamente sob inspiração divina, mas de acordo com sua própria vontade. Este homem é responsável pelos seus atos. O homem do século XX, dizia Jossierand, ao estudar a responsabilidade civil, não mais acredita na fatalidade, no azar. Ele secularizou a responsabilidade. Desapareceu o fatalismo oriental. O homem do século XX, sempre, em toda parte, em tudo que acontece, procura um culpado. Deve sempre haver o que se convencionou chamar com Savatier um *encarregado de riscos*, alguém que deve pagar pelo ato causador do dano. Desapareceram as autoridades intangíveis. Todos os homens são responsáveis. O próprio Estado é responsável e assistimos à evolução do conceito de responsabilidade estatal vindo esta a ser recentemente reconhecida nos próprios Estados anglo-saxões (4). O que no tempo de Rui era alvo das mais sutis discussões tornou-se lugar comum (5). Não mais se pode dizer: *The King can do no wrong*. O Estado, o rei, os órgãos de Estado podem errar e são responsáveis pelos seus erros. Esvaiu-se o *Noli me tangere* que protegia e divinizava o Estado (6). A mesma psicologia criada no domínio

(2) Códigos Penais da França, Rumânia e Polônia.

(3) Constituições brasileiras, francesas, espanhola de 1931, holandesa e uruguaia.

(4) Ver o artigo do eminente jurista e juiz Dr. José Aguiar Dias sobre a Responsabilidade civil do Estado in *A Época*, julho de 1951.

(5) Defesa de Rui no caso da desapropriação do Imparcial.

(6) Sobre a transformação da psicologia do povo em relação à responsabilidade civil, consulte-se nossa tese: "L'influence du droit français sur le droit brésilien dans le domaine de la responsabilité civile", trabalho que recebeu o primeiro prêmio no concurso interamericano promovido por sociedades eruditas francesas.

da responsabilidade civil refletiu-se no campo do direito penal. Diante do erro e do crime, diante do sangue e das torturas, revoltou-se a opinião pública mundial exigindo a punição imediata e exemplar dos causadores destes males, já que não podiam alegar nem caso fortuito nem força maior. O julgamento de Nuremberg respondeu a esta imperativo da consciência jurídica universal profundamente indignada e revoltada com os meios usados durante a guerra pelos nazistas. Julgamento a que talvez faltassem fundamentos dogmáticos — embora contra tal opinião se insurjam Donnedieu de Vabres e Georges Scelle — o processo de Nuremberg foi uma obra de justiça, embora não sendo talvez uma obra de direito (7), ou como o disse numa magnífica síntese o Professor Madureira do Pinho, foi mais um justicamento do que um julgamento.

3. O julgamento de Nuremberg veio estabelecer na prática a responsabilidade individual das pessoas que agiam como órgãos do Estado. Substituiu assim a responsabilidade estatal, responsabilidade de uma coletividade, de uma pessoa jurídica que, não obstante a brilhante tese de Mestre (8) não pode ser sujeito ativo de crime, pela responsabilidade do indivíduo passível de repressão criminal. Com o abandono das teses clássicas, o indivíduo passou aliás a ser considerado como sujeito do direito internacional público, tal qualidade já lhe tendo sido reconhecida por diversas instituições e comissões internacionais.

A tese da individualização da responsabilidade penal no campo internacional já foi aceita no Tratado de Versailles quando foi acusado como responsável pela primeira guerra mundial Guilherme II. Tal idéia é defendida muito eloquentemente por Hans Kelsen no seu livro *Peace through law*, citando o ilustre publicista austríaco, como exemplos de indivíduos sujeitos de direito penal internacional os autores dos crimes de contrabando ou de pirataria que são punidos por crimes de direito internacional, acontecendo o mesmo a quem atacar um navio mercante (9).

Passou-se o tempo em que os internacionalistas podiam dizer que o Estado era responsável pelos seus órgãos mas que estes não podiam ser responsabilizados pelos atos praticados como órgãos do Estado. Só o Estado (e não o indivíduo agindo como o seu órgão) podia ser culpado no campo do direito das gentes. Tal doutrina fazia com que nunca houvesse punições, já que só o Estado podia ser culpado e o Estado não podia ser punido, só se lhe podendo aplicar medidas de segurança mas não real castigo privativo de liber-

(7) Relatório do Professor Madureira do Pinho, no XII Congresso da *Union Internationale des Avocats*, p. 9.

(8) Mestre, *Droit pénal des personnes morales* — Veja-se a crítica de Duguit, *Leçons de droit public général*, 1926, p. 97.

(9) Tratado de Washington, artigo 3.

dade (10). Aplicava-se o brocardo: *Societas delinquere non potest*. Por outro lado, o indivíduo que agira culposamente e podia ser punido não o era por não atingi-lo o direito internacional público. Agora, a individualização da pena pôs fim a esta impossibilidade de punir os criminosos de guerra, tornando-se assim uma das grandes conquistas do direito das gentes.

Em Nuremberg, foram julgados os criminosos de guerra por três tipos de crimes: crimes contra a paz, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

Já nos manifestamos quanto à observação do princípio de reserva de legalidade, cuja manutenção nos códigos achamos indispensável (11). Mas a nosso ver, foi este princípio observado em Nuremberg. No tocante aos crimes de guerra e contra a humanidade, foram eles punidos como violações de direito comum, já que não tinham sido observadas as normas do *jus belli*, e já indicamos como e porque os militares que desrespeitavam as regras do direito das gentes perdiam os benefícios da discriminante devida à guerra. Quanto aos crimes contra a paz, tiveram seu conceito fixado nos diversos documentos internacionais como o Protocolo de Genebra, o Pacto da Sociedade das Nações, os acordos de Locarno e o Pacto Briand-Kellogg.

Não discutiremos a competência do Tribunal de Nuremberg para julgar os criminosos de guerra, já que este estudo já foi feito por diversas vezes e muito profundamente por eminentes juristas como Georges Scelle (12) e Donnedieu de Vabres (13).

A competência do Tribunal de Nuremberg deriva do estatuto elaborado pelas potências aliadas como governo internacional de fato, como o mostrou o internacionalista francês Georges Scelle, lamentando o professor da faculdade de direito de Paris que não participassem do tribunal juizes de outros Estados a não ser os quatro grandes e que entre os acusados não figurassem também criminosos de guerra pertencentes às nações aliadas (14).

Quanto aos crimes julgados em Nuremberg, sabemos que os conceitos do crime de guerra e

do crime contra a paz já datam do começo do século XX. O crime pelo qual os beligerantes violam o *jus belli* já estava previsto pela regulamentação da guerra que precedeu o conflito de 1914. O crime de guerra de agressão, o crime contra a paz já foi atribuído a Guilherme II, e uma série de acordos, entre as duas guerras, como o Protocolo de Genebra, os tratados de Locarno e o Pacto Briand-Kellogg consideraram como crime a guerra de agressão.

Mais original, mais novo é o crime contra a humanidade, crime cujo conceito se vai desenvolvendo e ampliando, transformando quase que por completo o direito penal internacional e mesmo o direito internacional público. O crime contra a humanidade permite aquela intervenção por motivo de violação das normas do direito natural a que aludia Grócio. Consiste "no assassinato, extermínio, redução à escravidão, deportação e todo ato desumano cometido contra a população civil antes ou durante a guerra, ou nas persecuções por motivos políticos, raciais ou religiosos". E', em certo sentido, o crime contra a humanidade uma extensão do conceito de crime de guerra. Também vem a ser o crime cometido contra as minorias — minorias que já foram protegidas por cláusulas especiais nos Estados criados após a primeira guerra mundial — porque, na realidade, um dos fatores materiais que mais contribuíram para a criação da figura dos crimes contra a humanidade foi o extermínio de uma minoria, o massacre de cerca de seis milhões de judeus. Mas, o conceito surgiu com certa timidez, só sendo punido o crime contra a humanidade nos casos em que tivesse relação com um dos crimes de competência do tribunal, crime contra a paz ou crime de guerra. Esta restrição enfraqueceu a noção de crime contra a humanidade, já que não foram apreciados pelo tribunal os crimes contra a humanidade perpetrados antes de 1939.

O crime contra a humanidade que passou depois a ser denominado, na expressão do Professor Lemkin, de genocídio foi discutido na 3.^a Assembléia das Nações Unidas, adotando-se na sessão de 10 de dezembro de 1948, uma convenção para a repressão internacional do genocídio, convenção essa que até o ano passado só obteve quatro ratificações.

Apontou-se todavia o perigo que apresentava o crime contra a humanidade, por destruir o elemento intermediário entre a comunidade das nações, a O.N.U. e o indivíduo. E' o que escreve Donnedieu de Vabres: "nous avons dit que la théorie des crimes contre l'humanité est l'avant-garde du Droit International Public nouveau... Mais attendre le progrès du fait que l'homme libéré de la tyrannie étatique, se trouverait en tête à tête avec l'O.N.U. directement chargé de sa protection pénale, c'est méconnaître la réalité. À l'heure où de grandes unités politiques dominent l'O.N.U. et se disputent l'hégémonie du monde, le danger est que la répression des crimes

(10) Como exemplo de medida de segurança, citemos a desmilitarização da região renana imposta pelos aliados à Alemanha. Consulte-se Donnedieu de Vabres, *Le Procès de Nuremberg*, p. 46 e seguintes.

(11) ARNOLD WALD, O problema da irretroatividade da lei, in *Revista do Serviço Público*, maio de 1951.

(12) GEORGES SCELLE, op. cit., p. 964 e seguintes.

(13) Donnedieu de Vabres, *Le procès de Nuremberg*, p. 74 e seguintes.

(14) Scelle, op. cit. p. 967-8. Em outro sentido, mostra Donnedieu de Vabres que a urgência de ser feito o julgamento não permitia a constituição de um tribunal onde fossem representadas mais de quatro nações e que os aliados, tendo vencido, queriam ficar seguros do resultado do julgamento não querendo deixar a neutros o direito de sentenciar os criminosos de guerra. (Donnedieu, op. cit. p. 103).

contre l'humanité alimente des convoitises et serve de prétexte au crime contre la paix" (15).

Mas, deixando de lado as desvantagens dos novos conceitos lançados, é interessante notar a fecundidade das novas figuras criminais divulgadas pelo Tribunal do Nuremberg. A sua aplicação cotidiana seria uma garantia de paz e de segurança se motivos políticos não intervissem. Podemos citar numerosos exemplos recentes que atestam o papel que podia ter a aplicação de penas a estes crimes para a preservação da paz mundial. Assim é que os crimes contra a paz foram cometidos pelos Estados Árabes ao agredirem Israel, e pela Coréia do Norte ao investir contra a Coréia do Sul. O crime de genocídio foi cometido na Espanha por Franco em relação aos republicanos e aos socialistas e, na Hungria e na Tchecoslováquia, pelos comunistas no tocante aos membros do clero católico. Infelizmente é verdadeira a frase de Carrara: quando a política entra por uma janela, a justiça sai pela outra. Os déspotas de hoje serão os mártires de amanhã. Os criminosos de hoje serão os heróis de amanhã. Há situações injustas das quais a diplomacia não permite sair. Não dissera Georges Clémenceau: "Sang versé, droit acquis"? As comissões de bons ofícios nem tudo podem resolver e o Ministro Van Zeeland narra-nos ainda há poucos anos as dificuldades que encontrou a comissão da O.N.U. para conciliar os interesses da Indonésia e da Holanda. Certamente a tarefa das organizações internacionais é muito dificultada pelos fatores políticos. Nem todas as sociedades têm a mesma compreensão do crime e tal é a grande dificuldade para a unificação internacional do direito penal. O que é crime nos Estados Unidos pode não sê-lo na Rússia — por exemplo, liquidar um adversário político do regime em vigor. O que é crime na Rússia pode não sê-lo nos Estados Unidos — por exemplo, o operário não terminar um trabalho na data fixada. Mas a dificuldade aqui apontada não só existe no campo internacional como no próprio domínio estatal. Num mesmo Estado, varia o conceito de crime com os meios sociais. As diversas camadas da população não têm a mesma concepção do crime. Assim, em certas regiões marítimas e fronteiras, não é considerado pelo povo como crime o contrabando, já que todos são mais ou menos contrabandistas. Do mesmo modo, em certos meios, não se considera o adultério como crime. Basta dizer que, em nosso país, um só caso de adultério foi apresentado aos tribunais desde o fim do século passado. O mesmo se dava com os duelos, ainda relativamente numerosos no século XIX especialmente nos meios de jornalistas e homens políticos, já que os combatentes não tinham a consciência de estarem cometendo um crime. Falta a convicção, a *opinio necessitatis*, a opinião da maioria da população de que deve ser castigado o crime. Mas acreditamos que haja algumas no-

ções (que não chamaremos de direito natural), alguns conceitos referentes à dignidade humana que devem ser aceitos e respeitados em todos os países civilizados. Partindo destes conceitos e destas noções, da idéia de respeito à pessoa humana, poderemos esboçar um direito comum, um *jus gentium* que seja um mínimo de direitos do homem que todas as concepções de vida hão de reconhecer para poder influir no homem e guiá-lo, para dar-lhe uma norma de conduta moral, para indicar-lhe um comportamento social num mundo civilizado.

4. As normas traçadas em Nuremberg constituem uma tentativa de codificação dos crimes contra o direito das gentes, dos crimes que violam este mínimo de direitos que todas as civilizações dignas deste nome reconhecem. Estas normas foram desenvolvidas e ampliadas nas discussões e nos estudos da Comissão do Direito Internacional criada pela Assembléia-Geral da O.N.U. e de que são membros, entre outros, os Professores Ricardo Alfaro, Gilberto Amado, Georges Scelle e Jean Spiropoulos.

Na agenda desta comissão figuram os seguintes temas relativos ao direito penal internacional:

1. Formulação dos princípios reconhecidos na Carta do Tribunal de Nuremberg e no julgamento feito pelo mesmo.
2. Preparação de um código sobre as ofensas contra a paz e a segurança da humanidade.
3. Criação de um tribunal internacional para o julgamento de pessoas acusadas de genocídio ou outros crimes a respeito dos quais lhe fôr atribuída competência por convenções internacionais (16).

As decisões todavia não foram postas em prática e os meios jurídicos parecem muito pessimistas quanto à criação de um direito penal internacional positivo e de um órgão judiciário internacional destinado a reprimir os delitos do direito das gentes. Este pessimismo que já é sentido nos meios jurídicos diretamente ligados à O.N.U. dominou também o XIII Congresso da *Union Internationale des Avocats* recentemente realizado no Rio de Janeiro. Neste conclave foram relatores da matéria os eminentes penalistas, Professores Madureira do Pinho, da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, Laertes Munhoz, da Universidade do Paraná, e José Guallart y Lopez de Goicoechea, da Universidade de Zaragoza.

O relator, Professor Laertes Munhoz, considera ser muito difícil uma repressão internacional do crime, salientando que para tal fim seria necessário existir um direito penal internacional

(15) DONNEDIEU DE VABRES, op. cit. p. 244.

(16) in *Revista do Serviço Público*, dezembro 1949, p. 55.

positivo codificado. Mas tal codificação, tal consolidação dos delitos do *jus gentium* não nos parece impossível no plano teórico e a decisão da O.N.U. referente ao genocídio vem provar a possibilidade de convenções internacionais para a repressão de certos crimes. Verdade é que, se passamos do plano doutrinário à prática, do direito à política, o obstáculo à unificação do direito penal, à consolidação dos crimes contra o direito internacional, se torna muito maior. Mas as mesmas objeções que hoje fazemos à existência de um código penal internacional e de um tribunal com função repressiva já foram feitas em relação à existência da própria Corte de Haia e da O.N.U.

Diante das dificuldades políticas, limita-se o Professor Munhoz a aconselhar a cimentação de uma maior solidariedade internacional de modo que sejam sobrepujados os nacionalismos agressivos.

No mesmo sentido manifestou-se o Professor Demóstenes Madureira do Pinho, co-relator da matéria e um dos luminares do direito penal sul-americano, apontando o excelso mestre a grande dificuldade que há em "trazer os fatos do direito das gentes ao âmbito do indivíduo para nele encontrar elementos que lastreiem a responsabilidade penal da pessoa humana". Está com a razão o eminente penalista ao assinalar o caráter essencialmente nacional da legislação penal, fazendo com que a existência do crime seja subordinada à ordem social, condicionada pelo regime político. A noção de responsabilidade penal do indivíduo está profundamente ligada "a um juízo de valor da sociedade que nele vive; traz o peso de uma reprovação moral deduzida da média do comportamento individual dos que a formam; constitui a expressão e o limite daquele mínimo ético exigido para a convivência normal entre os membros de uma determinada sociedade". Mas já respondemos a esta objeção levantada contra a unificação do direito penal internacional dizendo haver crimes que poderíamos talvez chamar, com um resquício de metafísica, crimes contra a ordem natural. Há crimes que revoltam, que causam a indignação de todo homem médio, normal, civilizado. Há crimes e tal foi o caso daqueles punidos em Nuremberg — que são condenados unânimes por todos os indivíduos que raciocinam, pelo camponês russo, como pelo operário norte-americano e até pelo próprio burguês alemão se não estiver alucinado pela loucura nazista. Em torno destes crimes, talvez haja a possibilidade de chegar a um acôrdo internacional. E mesmo não havendo esta unanimidade, esta consciência generalizada de que um crime foi cometido, assim mesmo deveria ser aplicada aos violadores do direito das gentes uma medida de segurança para que não voltem a repetir-se as desordens internacionais causadas por estes criminosos.

A dificuldade maior será encontrada no caso dos crimes políticos. Mas distinguimos, entre os chamados delitos políticos, os crimes de ação (de terrorismo por exemplo) e os crimes de opinião.

Os atos de terrorismo já foram equiparados aos crimes de direito comum. Quanto aos crimes de opinião, nêles enquadrámos as convicções políticas contrárias e incompatíveis com o regime político em vigor. No tocante a êsses crimes, que adquiriram recentemente grande importância com os julgamentos dos comunistas nos Estados Unidos e dos "agentes das potências ocidentais" na Rússia e Estados satélites, poder-se-ia chegar a um acôrdo internacional segundo o qual a maior pena aplicável no caso de crimes de opinião seria o exílio, o velho ostracismo grego. A solução talvez seja ingênua mas talvez dê bons resultados.

As conclusões do Professor Madureira do Pinho tendem a reforçar a repressão internacional do crime pela adoção da teoria da ubiqüidade e a criar um clima de segurança jurídica, de que o mundo profundamente necessita, com a manutenção nos códigos do princípio do *nullum crimen, nulla poena, sine lege*, disposição esta indispensável para a proteção dos direitos individuais.

Na mesma orientação que o relator brasileiro, o Professor José Guallart y Lopez de Goicoechea repudiou a interpretação analógica em direito penal, defendendo assim a segurança jurídica. A seguir, propôs o delegado espanhol que os esforços tendessem para a unificação gradual do direito penal e a redação de convênios internacionais que fixem os crimes passíveis de repressão internacional.

Modestas talvez sejam, na palavra do Professor Madureira do Pinho, as conclusões do XIII Congresso da *Union Internationale des Avocats*, no tocante a esta matéria. Modestas porque não aconselham uma codificação do direito penal internacional nem a criação de um tribunal internacional com competência em matéria penal. Não somos utopistas, embora diga Anatole France que é preciso pensar em coisas muito grandes para realizar algo de pequeno. Mas não somos cétricos pois os cétricos não fazem a história, e os jovens sempre querem fazê-la. Acreditamos todavia na possibilidade de alcançar um programa mais amplo, que contivesse como pontos principais a codificação internacional e a organização da corte internacional tendo competência em matéria penal.

Depois de ter chegado ao apogeu nos primeiros dias que seguiram a última guerra mundial, o direito internacional está hoje em crise. A política parece voltar a dirigi-lo. Mas é um momento transitório, momento de desânimo que segue as grandes esperanças. O importante não é resolver logo êstes problemas. E' preciso antes um trabalho latente e contínuo de juristas e estadistas. O mundo progride e aprende como a criança na escola moderna, não mais pelo ensino oral, mas pelo método de ensaios e de erros. Não há mais porta-vozes de uma verdade imutável e indiscutível, há tentativas de realizações bem ou mal sucedidas. O principal para a evolução do direito penal internacional vem a ser suscitação dos problemas, as primeiras ten-

tativas ainda tímidas e hesitantes, as modestas resoluções dos congressos. O essencial é estudar o assunto, definir o problema para que se possa passar depois a uma fase de realização e de execução.

Aos juristas brasileiros e especialmente à nova geração, impregnada pela fé no direito, cabe estudar mais profundamente estes problemas de direito público internacional e de direito penal internacional, subordinando os nacionalismos às normas da solidariedade internacional, salvaguardando o intangível *nullum crimen sine lege* e pugnando por uma repressão internacional do crime, por uma codificação dos crimes contra a paz e contra a humanidade e pela criação de um tribunal internacional competente para julgá-los.

Diante da prepotência estatal, que não encontra mais limites nos direitos individuais tratados como entidade metafísica, nem numa moral divina ou num direito natural em que se deixou de acreditar, é preciso que os governantes vejam a sua atividade condicionada pelos princípios do direito das gentes, por uma norma fundamental de direito internacional. Sem estas regras jurídicas de direito internacional público que são normas de conduta e de repressão, o poder estatal será absolutamente arbitrário. Com estas normas de direito internacional, com estas normas de direito penal internacional, talvez se resolva o problema do equilíbrio entre o Estado e o indivíduo. Com elas, será feito um esforço magnífico que transformará o direito das gentes num direito com sanção e não mais dêle se poderá dizer que é "um sino sem badalo", "um fogo que não queima", deixando assim de ser "o planêta retardatário" do sistema jurídico para se tornar num direito supra-estatal e soberano estabelecido das competências nacionais, assim caracterizando-se a evolução centrípeta do direito hodierno com o predomínio do direito social sobre o direito individual e do direito internacional sobre os direitos nacionais.

BIBLIOGRAFIA SUMÁRIA

I — Obras gerais de direito internacional público

HILDEBRANDO ACCIOLY — *Manual de Direito Internacional Público*, Saraiva, São Paulo, 1948.

JEAN L'HULIER — *Éléments de Droit International Public*, Editions Rousseau, Paris, 1950.

Professor LINEU DE ALBUQUERQUE MELO — *Notas de aula* — apostilas publicadas pelo Centro Acadêmico Cândido de Oliveira.

GEORGES SCELLE — *Manuel de Droit International Public*, Editions Domat-Montchrestien, Paris, 1948.

II — Obras fundamentais relativas ao direito penal internacional

M. DONNEDIEU DE VABRES — *Le procès de Nuremberg*, Editions Domat Montchrestien, sem data.

M. DONNEDIEU DE VABRES — *Introduction à l'étude du droit penal international*, Sirey, Paris.

M. DONNEDIEU DE VABRES — *Les principes modernes du Droit Pénal International*, Sirey, Paris, 1928.

M. DONNEDIEU DE VABRES — *Le procès de Nuremberg devant les principes modernes du droit pénal international*, Recueil des cours de l'Académie de Droit International, 1947, I, 481-581.

HANS Kelsen — *La paz por medio del Derecho*, Editorial Losada, Buenos Aires, 1946.

VESPASIANO PELLA — *La guerre crime et les criminels de guerre*, 1946.

III — Outros trabalhos

CARTIER — *Les secrets de la guerre révélés par le procès de Nuremberg*, Fayard, 1947.

GARNER — *International Law and the war*.

JOSÉ GUALLART y LOPEZ DE GOICOECHEA — *A ação internacional dirigida à repressão da criminalidade* — tese apresentada no XIII Congresso da Union Internationale des Avocats.

B. HERZOG — *Le message de Nuremberg*.

D. MADUREIRA DO PINHO — Relatório apresentado no XIII Congresso da U.I.A.

MERLE — *Le procès de Nuremberg et le châtement des criminels de guerre*, tese, Paris, 1949.

L. MUNHOZ — Relatório apresentado no XIII Congresso da U.I.A.

PELLA — *La répression des crimes contre la personnalité de l'État*, Recueil des cours de l'Académie Internationale de La Haye, 1940.

POLITIS, *Les tendances modernes du droit international*.

RENAULT, *De l'application du droit pénal aux faits de guerre*, in *Journal de Droit International*, 1915.

REUTER — *Nuremberg, 1946 — Le procès*.

REY — *Violations des droits internationaux commises par les allemands en France durant la guerre de 1939 — 1946*.

TRAININ — *Hitlerite responsibility under criminal law*, Londres, 1945.

IV — Principais revistas que devem ser consultadas

Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye (especialmente os volumes de 1940, 1947)

American Journal of International Law (1938, 1943, 1947 e outros).

British Yearbook of International Law (1946).

Revue de Droit International et de Sciences Politiques et Diplomatiques (N.º 4, outubro-dezembro 1946).

Revue Générale de Droit International Public (1945).

Revue Pénitentiaire (1915).

V — Pactos, acórdos, convenções e declarações internacionais.

A Convenção de Haia e respectivo regulamento

Tratado de Versailles

Pacto da Sociedade das Nações

Convenção de Washington

Protocolo de Genebra

Acórdos de Locarno

Pacto Briand-Kellog

Declaração de Moscou (outubro 1943).

Comunicado das grandes potências após a Conferência de Postdam (3-8-45)

Acórdo de Londres (8-8-45)

Estatuto do Tribunal de Nuremberg e regulamento do processo

Carta das Nações Unidas

Estatutos da Corte Internacional de Justiça.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

PESSOAL

Seleção do Pessoal

ALUÍSIO MOREIRA

(Aula ministrada no Curso por Correspondência de Administração de Pessoal — Cursos de Administração do D.A.S.P.)

I — CONCEITO DE SELEÇÃO — HISTÓRICO

De certo modo, sempre houve seleção, pois encontramos-na na própria natureza onde o mais apto sobrevive à hostilidade do meio ambiente. Ainda sob esse aspecto registra a História que, na Grécia antiga, os espartanos sacrificavam as crianças nascidas com defeitos físicos, a fim de preservar a eugenia da raça.

Num sentido bastante amplo, poderíamos afirmar que a seleção é a sobrevivência dos mais aptos e, conseqüentemente, a exclusão dos menos capazes.

Tendo em vista, no entanto, sua verdadeira finalidade, podemos definir, modernamente, a seleção como o processo científico de escolha, dentre os candidatos atraídos pelo recrutamento, daqueles que apresentem condições mais favoráveis ao desempenho de determinado trabalho.

II — EVOLUÇÃO DOS PROCESSOS DE SELEÇÃO

Os primitivos processos de seleção eram empíricos e foram evoluindo com o decorrer do tempo.

Apesar de “A República” de Platão fazer referência a provas ou testes a que eram submetidas as aptidões e habilidades dos guerreiros, foi na China que pela primeira vez se processou a seleção de indivíduos para a prestação de serviços ao Governo. O sistema de exame literário constituiu, na China, por muitos séculos, o único meio pelo qual o indivíduo adquiria prestígio e distinção social e ingressava no serviço público para servir ao Imperador. As provas eram rigorosíssimas. O direito de competir nos exames constituía o maior privilégio de cidadania.

Tal prestígio gozava ali o sistema de exames, que não constitui afirmação temerária dizer-se que

êle contribuiu, consideravelmente, para conservar a unidade de cultura e manter a estabilidade política da Nação chinesa.

Os modernos processos de seleção, no entanto, tiveram sua origem na segunda metade do século XIX, com a descoberta da psicotécnica e receberam notável impulso durante a 1.^a Grande Guerra, quando, pela primeira vez, se processou a seleção em massa dos soldados para o Corpo Expedicionário norte-americano, feita por meio dos “Army Mental Tests”.

Como vemos, pode-se afirmar que os processos de seleção caminharam do empirismo à ciência, da exclusão dos ineptos à descoberta dos mais capazes.

III — SELEÇÃO E DIFERENÇAS INDIVIDUAIS

Está provado que a produção individual de um grupo de trabalhadores que exercem suas atividades em idênticas circunstâncias, é variável, quer quantitativa, quer qualitativamente.

Ora, se os *fatôres externos* (equipamento profissional, condições mesológicas) são os mesmos para um certo grupo de trabalhadores, é claro que a causa das diferenças notadas entre os resultados das atividades individuais deve ser procurada no próprio trabalhador. Chegamos, então, à conclusão de que de indivíduo para indivíduo existe uma tendência ou aptidão para determinada profissão, o que explica as diferenças quantitativas e qualitativas dos rendimentos obtidos.

O fenômeno foi observado pela primeira vez em 1795, por Maskelyne, astrônomo do Observatório Real de Greenwich, ao verificar inexatidões nos registros feitos por si e pelo seu assistente, da passagem de uma estrela pelo *fio de cabelo* pôsto em uma das lentes do telescópio. Julgando o assistente incapaz, Maskelyne despediu-o, tendo, no

entanto, relatado o incidente no "Greenwich Astronomical Observations". Tendo tido ciência do ocorrido, Bessel, astrônomo alemão, procurou estudar as causas dos "erros". Após inúmeras investigações sobre diferenças de registros, descobriu que há em toda observação um *erro*, variável de indivíduo para indivíduo, a que êle deu o nome de *qquação pessoal*. Tais erros são a causa das diferenças individuais.

A determinação dessas diferenças individuais tornou-se problema tão importante que, modernamente, constitui uma das razões de ser da seleção profissional. Realmente, estudando-se os fundamentos da seleção, chegaremos à conclusão de que se seleciona:

1.º porque os tipos de trabalho diferem entre si, exigindo dos indivíduos diferentes aptidões (p.ex.: certos trabalhos exigem vigor físico, outros requerem alto nível intelectual, etc.);

2.º porque os indivíduos também diferem entre si (diferenças individuais) quanto às suas aptidões;

3.º porque podemos dispor de conjunto de técnicos e processos científicos que nos permitam:

a) estabelecer os diferentes tipos de trabalhos e analisá-los;

b) determinar as diferenças de aptidões entre os indivíduos; e,

c) escolher, para determinados trabalhos, os indivíduos cujas aptidões satisfaçam as exigências desse mesmo trabalho.

Donde se conclui que a seleção se impõe porque apresenta as seguintes vantagens:

a) restringe o problema dos desajustados no trabalho;

b) permite produção maior e melhor;

c) evita o desperdício do elemento humano;

d) contribui para a diminuição dos acidentes no serviço profissional.

IV — CONDIÇÕES ESSENCIAIS PARA UM BOM SISTEMA DE SELEÇÃO

Um eficiente sistema de seleção pressupõe a existência de determinados fatores, essenciais ao pleno êxito das atividades que lhes são próprias. Dentre êsses fatores cumpre destacar:

1. *Boa classificação de cargos* — Sômente por meio de uma boa classificação de cargos, que especifique as atribuições dos cargos e defina a natureza do trabalho por executar, a seleção poderá bem cumprir sua verdadeira finalidade: escolher o melhor candidato para a execução de determinado trabalho.

2. *Recrutamento "positivo"* — Porque, atraindo para as provas candidatos qualificados, concorre, poderosamente, para o êxito do processo de seleção.

3. *Sistema educacional adequado* — Constituindo as escolas e faculdades excelente mercado para o recrutamento de candidatos a empregos, um sistema educacional adequado contribuirá para a afluência de elementos qualificados para o processo de seleção.

4. *Órgão central especializado* — A existência de um órgão central munido de especialistas para executar as atividades da seleção se impõe, por várias razões, que passaremos a expor no item seguinte.

V — VANTAGENS DA EXISTÊNCIA DE UM ÓRGÃO CENTRAL SELECIONADOR DE PESSOAL

Dentre as inúmeras vantagens que a existência de um órgão central especializado em seleção apresenta, podemos destacar as seguintes:

a) *Confiança* — A seleção dos que trabalham numa organização, seja ela pública ou privada, deve ser orientada por critérios justos, impessoais e uniformes, de modo que inspire a necessária confiança. Os Ministérios e os Departamentos vêem os problemas do ponto de vista dos seus próprios setores, sem cuidar dos interesses gerais que o assunto envolve. Dessa forma, um Ministro ou outra qualquer alta autoridade de âmbito departamental que goze de grande prestígio poderá obter para o seu pessoal vantagens ou favores especiais que importem em flagrante infringência da política geral de emprego traçada pelo Chefe do Executivo. Um órgão central encarregado da seleção do pessoal, achando-se equidistante dos órgãos ministeriais e departamentais, será como que o fiel da balança da política de pessoal, o que lhe ensejará uma visão de conjunto necessária ao êxito de qualquer sistema e lhe permitirá conduzir, sem quebra de uniformidade, a política da seleção do pessoal do Governo.

Prova cabal da necessidade de um órgão central para a orientação e execução da política geral de emprego do Governo, é que, entre nós, bastou que, em certo momento, o D.A.S.P. se descuidasse da supervisão geral que lhe compete para que os Ministérios pleiteassem e conseguissem do Executivo certas medidas parciais que redundaram em tratamento isolado para o seu pessoal, com evidente violação do sistema do mérito.

b) *Imparcialidade* — Achando-se, conforme já frisamos, equidistante dos Ministérios e dos demais órgãos do serviço público e diretamente subordinado ao Chefe do Poder Executivo, o órgão central poderá, com maior imparcialidade e isenção de ânimo, proceder a seleção do pessoal para todos os órgãos do serviço público federal.

c) *Uniformidade* — Sendo o recrutamento e a seleção problemas idênticos e comuns a todos os órgãos do serviço público, requerem uniformidade de tratamento, a qual só é conseguida através do órgão central de pessoal encarregado da execução daqueles problemas.

d) *Técnica* — As atividades relativas ao recrutamento e seleção exigem estudos e pesquisas de ordem técnica, bem como pessoal altamente especializado para a sua execução, geralmente escasso, motivo por que é aconselhável a execução de tais atividades por um único órgão central do que por vários departamentais.

e) *Economia* — Certas funções da administração de pessoal, dentre elas as relativas ao recrutamento e seleção, constituindo problemas comuns a todos os órgãos da administração pública, além de exigirem, conforme já vimos, tratamento igual e uniforme, seriam, do ponto de

vista da economia mais vantajosamente conduzidas por um órgão central.

f) *Imunidade política* — Em virtude de não se achar subordinado a qualquer dos órgãos imediatamente interessados no problema da seleção mas sim diretamente ao Chefe do Executivo, o órgão central selecionador consegue manter-se alheio às influências políticas, sempre perturbadoras do processo seletivo.

VI — INSTRUMENTOS OU MEIOS DA SELEÇÃO

São os seguintes os principais meios ou instrumentos utilizados no processo da seleção:

1. *Avaliação da educação e da experiência* — Faz-se pela ficha de inscrição e pelos documentos que, conforme o trabalho por executar, são exigidos, tais como títulos, diplomas, etc., que atestam o grau de educação ou experiência requerido para o exercício do cargo.

2. *Investigação social* — Muito importante principalmente quando se pretende selecionar indivíduos para o exercício de funções em que a integridade moral do candidato constitui requisito essencial. E' o caso das funções policiais, de fiscalização, de guarda de valores, etc., em que se procuram os antecedentes sociais do candidato e sua conduta nos empregos anteriormente ocupados.

3. *Entrevistas* — Método mais usado nas organizações privadas do que nos serviços públicos. Tem por objetivo não só a verificação de determinadas qualidades pessoais que não podem ser aferidas pelas provas escritas, mas também saber como o candidato se porta em relação ao público. A técnica consiste em submeter o candidato a uma entrevista perante um técnico do órgão de seleção ou comissão de especialistas. Quando bem conduzida, torna-se ótimo instrumento auxiliar da seleção.

4. *Exames ou provas*, que podem ser dos seguintes tipos:

a) *De sanidade geral* — visam à verificação das condições gerais de saúde do candidato;

b) *De capacidade física* — visam apurar se o candidato possui os índices de capacidade física exigidos para o exercício de determinada função. Constitui, às vezes, fator decisivo para a seleção, quando o desempenho do cargo requer robustez física, como no caso de trabalhadores braçais, policiais, etc.;

c) *Orais* — verificam-se mediante a arguição do candidato sobre matéria constante do programa;

d) *Escritas* — juntamente com as provas orais, têm por fim apurar os conhecimentos dos candidatos e constituem a solução escrita dada a questões a que são submetidos;

e) *Práticas* — realizam-se mediante a execução por parte do candidato de trabalho análogo ao que irá executar quando em serviço na organização. São exemplos de provas deste gênero, as de trabalho datilográfico para a seleção de datilógrafos, as de direção para seleção de motoristas, as de natação para empregados de postos de salvamento, etc.

VII — FASES DO PROCESSO DE SELEÇÃO

MOSHER e KINGSLEY apontam as seguintes fases do processo de seleção:

a) *Análise do trabalho* — "E" o estudo científico e a exposição de todos os fatores relativos a uma tarefa,

que revelam seu conteúdo, e de todos os fatores modificadores que a cercam" (Tead e Metcalf);

b) *Determinação do conhecimento ou habilidade* requeridos para o exercício das funções próprias do cargo;

c) *Escolha do tipo de prova* — Variando de cargo para cargo a natureza do trabalho que se quer executar, faz-se necessário escolher o gênero de prova mais adequado para o caso;

d) *Estandarização e validação* do material que será utilizado, de modo que haja uniformidade e impossibilite a distinção de uma prova de outra;

e) *Ministração das provas*;

f) *Avaliação dos resultados*.

VIII — CLASSIFICAÇÃO DAS PROVAS

Segundo MOSHER e KINGSLEY, as provas podem ser classificadas:

a) Quanto à forma:

1 — escritas

2 — orais

3 — práticas

b) Quanto àquilo que pretendem medir:

1 — testes de inteligência

2 — testes de aptidão

3 — testes de conhecimentos

IX — TIPOS DE PROVAS ESCRITAS

São os instrumentos ou meios mais utilizados no processo da seleção, porque podem ser aplicadas a vários elementos que se queira medir. Assim é que a prova escrita pode medir, diretamente: o conhecimento, a aptidão e a personalidade; e, indiretamente: habilidades motoras ou manuais. E apresentam sobre as provas orais as seguintes vantagens:

— possibilidade de comparação;

— maior segurança contra a fraude;

— documentação.

As provas escritas podem ser de dois tipos: subjetivas ou de dissertação e objetivas ou de testes.

X — PROVA SUBJETIVA OU DE DISSERTAÇÃO

Em sua forma usual consiste em formular questões sobre o ponto sorteado, às quais o candidato poderá responder como lhe parecer mais conveniente.

Esta modalidade de prova escrita vem, ultimamente, perdendo terreno para as provas objetivas. Experiências realizadas nos Estados Unidos da América do Norte, por Starch e Elliot, demonstraram que, devido à falta de padrões objetivos de julgamento, as notas atribuídas a provas escritas realizadas por um mesmo candidato, variam conforme o julgador a que sejam submetidas.

De qualquer forma, as provas subjetivas apresentam vantagens e desvantagens. Dentre as vantagens podem ser apontadas as seguintes:

- facilidade e rapidez do preparo;
- permite a verificação dos pendores literários e dos conhecimentos relativos à linguagem que o candidato possa ter;
- demonstra a habilidade do candidato para organizar a matéria e expor o assunto;
- permite o sorteio do ponto no momento da prova.

Quanto às desvantagens das provas subjetivas, são apresentadas as seguintes:

- cobre, apenas, uma parte limitada da matéria;
- requer muito tempo para o julgamento;
- exige que os próprios examinadores corrijam as provas;
- não permite a adoção de padrões objetivos de julgamento;
- conduz à concessão da maior nota a quem escreve bem do que a quem sabe mais;
- possibilita a “cola”.

XI — PROVA OBJETIVA OU TESTE

Segundo G. M. Ruch, “prova objetiva é aquela que permite a eliminação do elemento subjetivo na avaliação dos resultados.”

Sua implantação visou a um julgamento mais exato e imparcial, mediante a adoção de critérios impessoais e uniformes.

A técnica das provas objetivas consiste na elaboração de testes a que são submetidos os candidatos. O termo “test” foi empregado pela primeira vez por Cattell, em 1890, e traduz-se por *prova*, *ensaio*, *experiência*. Na definição de Mosher e Kingsley teste “é o instrumento destinado a medir ou avaliar uma amostra de procedimento, como base para predição do comportamento futuro”.

Como as do tipo subjetivo, as provas objetivas apresentam vantagens e desvantagens.

Vantagens:

- facultam avaliação objetiva;
- abrangem uma ampla área de conhecimento;
- possibilitam a comparação de grupos;
- permitem adoção de chaves para a correção, que pode, então, ser feita por qualquer pessoa;
- evitam divergências com relação ao julgamento;
- permitem correção mais rápida e fácil;
- impedem a “cola”.

Desvantagens:

- elaboração mais demorada, exigindo conhecimentos técnicos e equipe especializada;
- não verificam a habilidade do candidato para organizar e expor os seus conhecimentos;
- permitem a utilização do fator sorte, em regular escala;
- escravizam o candidato ao ponto de vista do examinador.

O prof. T. Vilanova Monteiro Lopes apresenta o seguinte estudo comparativo entre a prova subjetiva e a prova objetiva:

Prova subjetiva:

1. E' de organização fácil.
2. Apresenta resultados diferentes quando aplicada por diferentes indivíduos, isoladamente, ou por um mesmo indivíduo em diferentes ocasiões.
3. Abrange uma área de conhecimentos muito limitada.
4. Favorece o “bluff”.
5. E' de difícil realização, consumindo maior tempo.
6. E' de resposta livre.
7. Dificilmente pode ser corrigida de acôrdo com um padrão previamente organizado.
8. Não pode ser corrigida por equipamento mecânico (“score machine”).
9. E' de julgamento individual.
10. Não assegura, de modo geral, rigorosa classificação dos indivíduos pelo grau em que cada um possui o conhecimento da matéria que é objeto de exame.

11. Propicia o desenvolvimento das formas e recursos de expressão verbal.

12. Deixa inteira liberdade à personalidade do examinando.

Prova objetiva:

1. E' de organização difícil e complexa.
2. E' constante na medida.
3. Abrange a maior área possível de conhecimentos.
4. Restringe as possibilidades do “bluff”.
5. E' de fácil realização, consumindo menor tempo.
6. Não admite, senão, respostas determinadas.
7. Pode ser facilmente corrigida de acôrdo com um padrão previamente organizado.
8. Pode ser corrigida por equipamento mecânico.
9. Admite o julgamento por equipe.
10. E' altamente seletiva.
11. Não dá oportunidade para o desenvolvimento das formas e recursos de expressão verbal.
12. Cerceia a personalidade de examinando.

XII — ORGANIZAÇÃO DE PROVAS OBJETIVAS

A organização de uma prova objetiva ou de testes não constitui problema de somenos importância; pelo contrário, requer técnica apurada, pessoal especializado e bastante afeito à elaboração de provas desse tipo. A Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P., visando obter os melhores resultados possíveis através da ministração de questões objetivas nos concursos que realiza, costuma fazer às bancas examinadoras, certas recomendações de ordem geral a respeito da organização de provas objetivas. Tais recomendações são, mais ou menos, as seguintes:

1. Deve ser evitada a elaboração de questões sobre fatos ou assuntos controvertidos;
2. Uma série de itens deve ser bastante difícil, de modo que evite o acerto pelo candidato de todos eles, e bastante fácil, a fim de permitir um índice razoável de acertos;
3. A redação dos enunciados das questões deve ser clara e precisa, evitando-se o emprêgo de palavras com duplo sentido, que possa dar margem a mais de uma interpretação;
4. Devem ser evitadas minúcias de pouco ou nenhum valor prático, elaborando-se as questões de maneira mais geral e tendo sempre em conta, a função para a qual o examinando se candidata;
5. Na proposição das questões deve-se obedecer, rigorosamente, ao programa constante das instruções do concurso;
6. A elaboração de cada questão deve ser feita de modo que meça uma coisa apenas;
7. Os itens ou questões devem exigir um mínimo de resposta escrita;
8. Devem ser elaboradas tantas questões quantas forem necessárias para abranger todo o programa dado;
9. Devem ser usados vários tipos de questões, como sejam: — alternativa, múltipla escolha, completamento ou lacuna, etc.;
10. Deve ser determinado, para cada parte da prova, o tempo de duração que fôr necessário.

O prof. TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES acrescenta, ainda, os seguintes requisitos que considera essenciais a uma boa prova objetiva:

- a) adequação ao que se deseja medir;
- b) constância na medida;
- c) facilidade de aplicação; e
- d) boa chave de correção.

XIII — CLASSIFICAÇÃO DOS TESTES

1. Segundo o *objeto* da prova:
 - a) psicológicos;
 - b) pedagógicos.

2. Segundo a *modalidade* de aplicação:
 - a) individuais;
 - b) coletivos.

3. Segundo a *finalidade* da prova:
 - a) de inteligência, também chamados testes psicológicos ou de nível mental;
 - b) de aptidão;
 - c) de conhecimento.

XIV — TESTES DE INTELIGÊNCIA

Muito criticados por Pintner, que os considerou “puro verbalismo”. Podem ser de aplicação individual ou coletiva e servem para interpretar situações presentes e predizer possibilidades futuras do indivíduo. Em suma, servem para medir a inteligência.

Inteligência — Conceito.

Para STERN, inteligência é a capacidade de se adaptar a situações novas, isto é, a capacidade que possui o indivíduo de ajustar, conscientemente, seu pensamento a necessidades novas. O indivíduo é tanto mais inteligente quanto mais facilmente se processa essa adaptação. É a chamada teoria biológica.

Para CALVIN, inteligência é a capacidade que tem o indivíduo de aprender bem e rapidamente. Certos partidários da corrente educativa sustentam que a inteligência é mais do que a capacidade de aprender, é também o conhecimento adquirido.

Segundo THORNDIKE, a inteligência possui os seguintes atributos:

- a) *nível* — maior ou menor grau de dificuldade na execução dos atos inteligentes;
- b) *amplitude* — número de situações problemáticas que o indivíduo pode resolver em cada nível;
- c) *área* — soma das amplitudes nos vários níveis;
- d) *velocidade* — tempo gasto na operação.

Exemplificando, PINTNER afirma que, quando um indivíduo é submetido a testes, dá-se-lhe determinado número de tarefas-problemas — *Área*; as tarefas variam em dificuldade, *Nível*; há certo número de tarefas em cada nível — *Amplitude*; e as respostas devem ser dadas em certo tempo — *Velocidade*.

XV. — TESTES DE APTIDÃO

Conceito — “é a disposição natural do indivíduo para executar qualquer coisa” (Littré).

É a aptidão que explica as diferenças individuais resultantes da comparação entre o rendimento de várias pessoas que executam idêntico trabalho. Esta modalidade de testes visa medir a extensão em que o candidato se adapta à função.

XVI — TESTES DE CONHECIMENTO

Visam medir o preparo do indivíduo em determinado ramo do conhecimento humano. Por exemplo: saber o grau de conhecimento do candidato a respeito de química, de filosofia, de matemática, etc.

XVII — TIPOS DE TESTES

Existem inúmeras modalidades de testes, todavia, as mais comumente usadas são as seguintes:

1) *de alternativa* (falso-verdadeiro, certo-errado; sim-não):

Consiste em uma ou várias afirmações que deverão ser julgadas certas ou erradas, falsas ou verdadeiras pelo examinando.

Esta modalidade oferece uma variante que é o tipo *alternativa com justificção*, no qual o examinando deve dizer se determinada afirmativa é falsa ou verdadeira, certa ou errada, justificando, resumidamente, a seguir, a sua opinião.

Na organização dos testes do tipo alternativa deve-se evitar:

- a) o emprêgo de duas negativas na mesma frase;
- b) o emprêgo de afirmativas com sentido dúbio;
- c) o emprêgo de frases longas, com muitas incidências ou outros fatores que alterem ou causem solução de continuidade no desenvolvimento do raciocínio;
- d) itens construídos de forma que a resposta de um possa determinar a de outro.

2) *de múltipla escolha*:

Êste tipo de teste talvez seja o de mais difícil elaboração, devido à grande oscilação do grau de dificuldade que apresenta. O tipo múltipla escolha, além de medir os conhecimentos do examinando, serve ainda para aferir sua capacidade de discriminação e raciocínio.

São apresentadas várias respostas à questão formulada, devendo o candidato optar pela que julgar certa ou mais correta. Por exemplo:

Um dos objetivos da administração de pessoal é:

- () Reduzir a taxa do "turnover"
- () Recrutar pessoal eficiente
- () Defender os interesses particulares
- () Estabilizar o mercado de trabalho.

3) *de completamento ou lacuna*:

São apresentados ao examinando textos com claros que devem ser preenchidos. Têm por fim

medir a capacidade do examinando mais para lembrar fatos do que para reconhecê-los. Por exemplo:

Cargos de carreira são os que se integram em e correspondem a uma
.....; isolados, os que não se podem integrar em e correspondem a certa e determinada.....

Na elaboração dêste tipo de teste devem ser observados os seguintes requisitos:

- a) os claros podem estar no meio ou no final, mas nunca no início da sentença;
- b) o número de claros por preencher não deve ser muito grande;
- c) as palavras que antecedem imediatamente aos claros não devem conter elementos que facilitem ou dificultem a resposta;
- d) os claros devem ser curtos, isto é, de tal modo que apenas uma ou poucas palavras, datas ou um símbolo completem a sentença.

XVIII — PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA TÉCNICA DA CONSTRUÇÃO DOS TESTES

O teste é um instrumento de medida. E' necessário, portanto, que inspire confiança e tenha *coerência*. Esta consegue-se pelo grau de concordância entre os índices internos e externos dos testes e pelos resultados de sua aplicação prática. Na construção dos testes devem ser observados, por isso, os seguintes princípios:

- a) Validade (ou coerência externa);
- b) Fidedignidade (ou coerência interna);
- c) Estandardização;
- a) *Validade*:

Ê a propriedade que possui o teste de medir, realmente, aquilo a que se destina medir.

b) *Fidedignidade*:

Ê a consistência com que o teste serve de instrumento de medida. Para que se obtenha um alto grau de fidedignidade é necessário que eliminemos, o mais possível, as causas de erro, o que se consegue calculando o coeficiente de correlação entre os resultados das duas metades do mesmo teste. (Questões pares e questões ímpares).

c) *Estandardização*:

Os resultados conseguidos na aplicação de uma prova de ensaio são estudados durante certo período. Se tais resultados forem consistentes, é porque obtivemos a estandardização do teste.

XIX — PROVAS ORAIS

Conforme já vimos, realizam-se mediante a arguição do examinando sobre pontos constantes

do programa. São, às vezes, imprescindíveis na seleção de candidatos a certos empregos como locutores, telefonistas, etc. Nos demais casos, devem ser utilizadas com as devidas cautelas, ou evitadas se se dispuser de outro meio de seleção. Esta modalidade de prova ressenete-se das seguintes falhas:

- 1 — dificuldade de organização de provas válidas, fidedignas e objetivas;
- 2 — dificuldade de registro do exame de modo que permita revisão do julgamento no caso de recurso;
- 3 — impossibilidade do anonimato.

XX — PROVAS PRÁTICAS

Realizam-se mediante a execução, pelo candidato, do próprio trabalho que iria executar caso já estivesse em serviço na empresa. Existem três modalidades de provas práticas: miméticas, análogas e em miniatura. Nas provas miméticas o trabalho é executado tal como se apresenta: com o mesmo aparelhamento e as mesmas condições de ambiente. Nas provas análogas procura-se imitar a realidade profissional, utilizando-se para esse fim de modelos ou manequins. As provas em miniatura, são aquelas em que o candidato executa o trabalho, usando aparelhos de tamanho reduzido.

XXI — RECURSOS CONTRA AS DECISÕES DAS BANCAS

O direito do candidato de recorrer dos resultados das provas a que foi submetido deve ser amplo e incontestável, não se justificando a alegação de que se tais provas foram bem planejadas e criteriosamente ministradas desaparece a razão de ser do recurso.

Da mesma forma não se justifica a opinião no sentido de que a concessão do recurso pressupõe uma suspeita para com o órgão de seleção. O interesse do próprio órgão especializado está em que os candidatos sejam esclarecidos em relação a tudo quanto lhe parecer duvidoso.

Enfim, os recursos são necessários porque:

- 1 — evitam que um erro ou equívoco venha prejudicar a um candidato;
- 2 — evitam acusações de favoritismo; e
- 3 — permitem a verificação, por parte do órgão especializado, se as provas foram bem planejadas e ministradas.

XXII — A SELEÇÃO DE PESSOAL PARA OS SERVIÇOS PÚBLICOS EM VÁRIOS PAÍSES

Estados Unidos — Acha-se a cargo da Comissão do Serviço Civil (Civil Service Commission), através dos seguintes órgãos que a compõem ou lhe são subordinados:

- a) Divisão de Informações e Recrutamento;
- b) Divisão de Exames e Utilização do Pessoal;
- c) Divisão Médica;
- d) Divisão de Investigação;
- e) 13 postos de Exames nos Estados;
- f) Junta de Apelação e Revisão.

Canadá — As nomeações para cargos do serviço público civil serão feitas após a prestação de habilitação em concursos realizados pela Comissão do Serviço Público Civil, dentre cujas atribuições incluem-se: examinar e decidir sobre as habilitações dos candidatos à admissão, transferência e promoções no serviço público civil, e dar pareceres sobre as suas pretensões, requeridas conforme a lei ou as regulamentações vigentes.

Inglaterra — A seleção do pessoal para o serviço público, em geral, se faz por concursos organizados independentemente dos Departamentos pela *Comissão do Serviço Civil*, e numa série de níveis que correspondem aos graus do sistema educacional inglês. Além disso, o exame é apenas um teste de capacidade geral, não tendo nenhuma relação especial com o trabalho que o funcionário possa fazer mais tarde.

Não há ingresso normal senão através das normas traçadas pela Comissão do Serviço Civil, que não sofre qualquer espécie de pressão política.

França — Na França não existe órgão de pessoal, o que não impede, todavia, que os concursos sejam, em geral, severíssimos e se exija apresentação de diplomas e certificados de preparo adiantado na especialidade da carreira. Isto quanto às carreiras administrativas; quanto às burocráticas, o nível de conhecimentos requerido é menos elevado, mas sempre se exige prestação de concurso para o ingresso em qualquer delas.

O planejamento e a realização dos concursos estão a cargo dos próprios Ministérios, sendo a banca examinadora designada geralmente pelo Serviço de Pessoal da repartição interessada, excepto quanto à classe administrativa (les administrateurs civils), cuja seleção compete à Escola Nacional de Administração.

XXIII — ÓRGÃOS ENCARREGADOS DA SELEÇÃO DE
PESSOAL NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
BRASILEIRO

Os seguintes órgãos tomam parte no processo de seleção dos candidatos aos cargos públicos federais:

Departamento Administrativo do Serviço Público

Ao D.A.S.P. compete, de acôrdo com o art. 2.º do Decreto-lei n.º 8.323-A, de 27-12-1945, "selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e os do magistério e da magistratura". Atualmente, alguns outros órgãos, dentre os quais os Correios e Telégrafos e a Universidade do Brasil, gozam de autonomia administrativa com respeito à seleção dos seus servidores.

O D.A.S.P. exerce as atividades de seleção que lhe competem, através das seguintes seções de sua Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento:

I — Seção de Planejamento (S.Pl.);

II — Seção de Inscrições (S.I.);

III — Seção de Organização e Julgamento de Provas (S.O.J.);

IV — Seção de Execução (S.E.).

Além desses, mais os seguintes órgãos integram o sistema de seleção do serviço público federal brasileiro:

1. Postos de inscrição e exames nos Estados;

2. Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos — I.N.E.P. — através do Serviço de Biometria Médica (S.B.M.), no qual são realizados os exames de sanidade e capacidade física dos candidatos aos concursos e provas de habilitação.

BIBLIOGRAFIA

MOSHER and KINGSLEY — *Public Personnel Administration* — Cap. IX e X.

PAUL SOLLIER e J. DRABS — *La Psychotechnique*.

LEON WALTHER — *Tecno-Psicologia do trabalho industrial*.

PINTNESS — *Intelligence testing methods and Results*.

RENÉ NIHARD — *O Método dos Testes*.

PINTO PESSOA e J. NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal*, página 120.

JUBÉ JUNIOR — *O Teste Objetivo de Área Específica no Recrutamento de Pessoal para as Carreiras Técnicas e Científicas* — R.S.P., fev. de 1941, pág. 52.

ARLINDO RAMOS — *Aptidões e Seleção para o trabalho* — R.S.P., agosto de 1950, pág. 52.

BYRON DE FREITAS — *A seleção pelo "testing process"* — R.S.P., set de 42, pág. 23.

MURILO BRAGA — *Problema de Seleção de Pessoal* — (Conf.) R.S.P., maio de 1941, pág. 102.

T. VILANOVA MONTEIRO LOPES — *Da seleção inicial dos servidores do Estado (Tese)* — R.S.P., janeiro de 1942, pág. 5.

— *Técnica Geral da Organização de Provas Objetivas* — R.S.P., fev. de 1943, pág. 22.

— *Os "Army Mental Tests"* — R.S.P., outubro de 1945, pág. 58.

NORMAN LOCKE — *Notas sobre a Redação dos Itens do Teste de Múltipla Escolha* — R.S.P., setembro de 1943, pág. 46.

BELMIRO SIQUEIRA — *Provas — suas qualidades fundamentais* — R.S.P., out. e nov. de 1946, pág. 143.

— *Provas escritas clássicas — Suas vantagens e Desvantagens* — R.S.P., maio e junho de 1948, pág. 153.

— *Provas escritas objetivas — Suas vantagens* — R.S.P., setembro e outubro de 1948, pág. 225.

Questões objetivas — Diversos tipos — R.S.P., janeiro de 1949, pág. 95.

A questão do tipo de múltipla escolha — R.S.P., junho de 1950, pág. 48.

C. DODSWORTH MACHADO — *As entrevistas como técnica de seleção* — R.S.P., janeiro de 1950, pág. 76.

CRISTOVÃO DIAS GASPAR — *Observações sobre os Testes de Múltipla Escolha* — R.S.P., dezembro de 1943, pág. 39.

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 (esgotado).
- 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

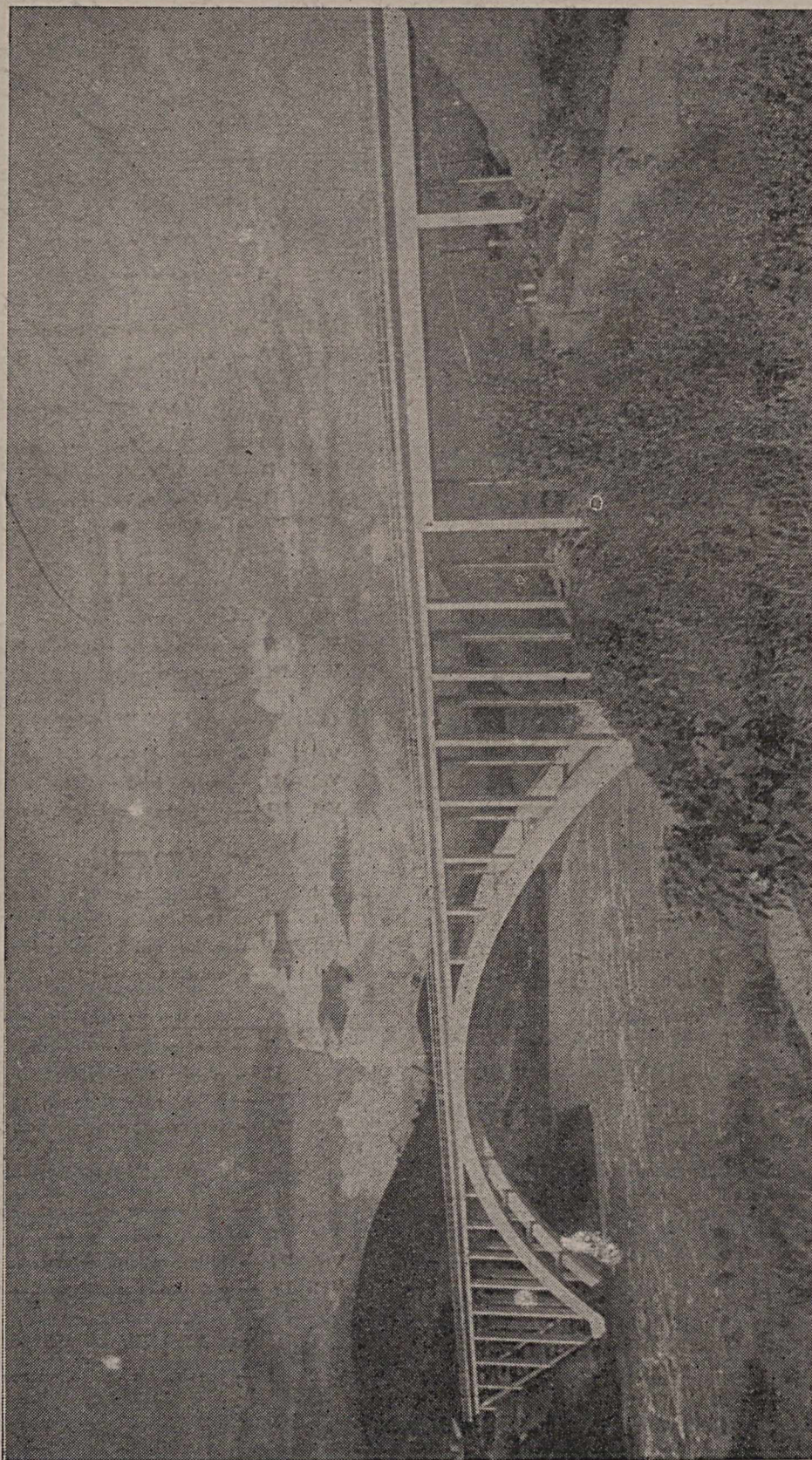
- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

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, fevereiro, março.



Ponte da Rodovia Presidente Dutra