

44

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO XV

Volume IV — N.º 3

Dezembro de 1952

**DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO PÚBLICO**

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO : DASP

DIRETOR-GERAL

Arízio de Viana

**DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO
E ORGANIZAÇÃO**

Augusto de Rezende Rocha

DIRETOR DA DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Carlos Mário Faveret

DIRETOR DA DIVISÃO DE PESSOAL

José de Nazaré Teixeira Dias

**DIRETOR DA DIVISÃO DE SELEÇÃO
E APERFEIÇOAMENTO**

Tomás de Vilanova Monteiro Lopes

DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Fernando Cysneiros

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

Oscar Victorino Moreira

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

José Maria Albuquerque Arantes

CONSULTOR JURÍDICO

Caio Tácito de Sá

Viana Pereira de Vasconcelos

**DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE
UNIVERSITÁRIA DO BRASIL**

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Espírito Santo Mesquita



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XV

DEZEMBRO DE 1952

Vol. IV - N. 3

SUMÁRIO

EDITORIAL

A Reforma Administrativa	Pág. 3
--------------------------------	--------

COLABORAÇÃO

A Concessão dos Serviços de Energia Elétrica e a Competência Municipal — Antônio Delorenz Netto	5
Formação Universitária para Administradores de Cidades — Edwin O. Stene (Trad. de Thomaz Newlands Netto)	11
Complexos Culturais e Liberdades Cívicas — José Alípio Goulart	15
Administração de Material no Departamento dos Correios e Telégrafos — III — Oscar Victorino Moreira	21
A Batalha do Trigo em Santa Catarina e sua Influência Econômica e Social — Antônio Lúcio....	34
Obras de Saneamento — Lauro Borba	38
Aspectos e Diretrizes Gerais da Racionalização Administrativa na Itália — Roberto Lucifredi (Trad. de Nêa Lopes Monteiro)	42
Alguns Aspectos da Reforma Administrativa do Hospital da Santa Casa da Misericórdia de Santos — J. Sady Netto	45

ADMINISTRAÇÃO GERAL

APERFEIÇOAMENTO

Curso de Administração de Pessoal — Treinamento — Aluísio Moreira	49
Curso de Português — Formação de Escriturários para Ministérios Militares — João Luiz Ney....	54

DOCUMENTAÇÃO

Territórios Federais — Grandezas e Misérias — José Guimard	57
--	----

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

A Teoria do Estado Municipalista — Yves Orlando Tito de Oliveira	64
O Congresso Municipalista de São Vicente — Joaquim Neves Pereira	74
A Organização na Administração Municipal — Francisco Burkinski	77

DOCUMENTÁRIO

Reforma Administrativa. Objetivos, Princípios e Problemas	83
Princípios e Problemas de Governo—Charles G. Haines e Berta M. Haines (Trad. de Espírito Santo Mesquita)	100
Discurso de São Vicente — Arízio de Viana	105
O D.A.S.P. no II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros	111

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 327
Expedição 22 9961 Ramal 555
Endereço 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 Reforma Administrativa

QUALQUER proposta de reexame da estrutura ou dos métodos da administração excita as resistências e hostilidades das forças do conservantismo cômodo, da inércia e da ignorância, não raro senhores de feudos nas várias unidades da organização departamental de onde arraigados mas falsos direitos adquiridos ao exercício de influências político-administrativas podem ser, com as mudanças projetadas, irremediavelmente abolidos. Não obstante o vulto da tarefa, a precariedade dos resultados, a onda de oposição às idéias renovadoras e o poder de resistência dos grupos de interesses, verdade é que a máquina de governo deve sofrer e realmente sofre uma contínua adaptação ao meio e às circunstâncias cujo processo evolutivo, de ininterrupto dinamismo, exige que se aperfeiçoem os instrumentos e métodos de ação do poder público para que possa dar cabal cumprimento a novos e complexos deveres. Estes são oriundos da metamorfose por que passa a própria comunidade humana em função do aprimoramento técnico e científico que modifica dia a dia as condições de vida social e até mesmo os conceitos de bem-estar, segurança, direitos e obrigações, quando não altera também as convenções, a moral, os costumes, a ordem jurídica e os próprios fundamentos ideológicos do regime.

Um instrumento de trabalho, adequado para satisfazer as exigências de produção de uma era histórica caracterizada pelo primitivismo dos recursos e das utilidades indispensáveis à existência, não será útil num período em que a força do braço foi substituída, na razão de 1 por 1.000 em termos de rendimento, pela força da máquina. A analogia, em se tratando da administração, é procedente e justa. Não será possível pretender-se cumprir, em toda a sua amplitude, uma política adequada à época e ao homem moderno com um aparelhamento executivo cuja caducidade é manifesta e cujos constantes recondicionamentos e readaptações, tendo em vista reparar lacunas, não só de forma mas também de substância, resultam num terrível caos de peças que nem sempre se coordenam ou se articulam quando não provocam atritos, acidentes e emperramentos irreparáveis.

E' por esse motivo que as tentativas de reorganização administrativa se sucedem em todo o mundo, revolucionárias umas, superficiais ou assistemáticas outras, visando todas elas, porém, a facilitar, por meio de um melhor equipamento do governo, a execução dos programas que, no interesse do bem comum, são formulados pelas entidades representativas dos interesses e anseios do povo.

Na França, a história da reforma do mecanismo governamental teve início em 1922. Suas expressões máximas foram as obras e as teses da "Commission des Administrations Publiques", a campanha reformista de 1938 e, mais tarde, a criação do "Institut Technique des Administrations Publiques", e as inovações dela resultantes, isto para não nos determos nas formas simplificadoras do sistema burocrático proposto e em parte praticadas, em 1946, sob os auspícios de De Gaulle e nas várias modificações sofridas pela composição ministerial e pela situação interna das várias secretarias de Estado no correr dos últimos cinco lustros.

Na América, a idéia de reorganização do executivo, defendida com perseverança e energia, desde os últimos decênios do século dezenove, desenvolveu-se, principalmente, em 1907, com os planos elaborados sob a orientação de Frederick H. Blevland, pelo "Bureau of Municipal Research" e mais tarde com os estudos do "President's Committee Economy and Efficiency" e se concretizou no "Budget and Accounting Act, de 1922". Persistiu, desde então, o movimento de renovação que culminou, em 1929, com a proposta do Presidente Herbert Hoover, em 1933, com o grande plano de Roosevelt, no âmbito do "New Deal" e, em 1939, com a célebre mensagem em que o grande estadista propôs ao Congresso radical mudança da estrutura da Presidência sob a forma de conversão de vários órgãos dispersos pelo setor executivo em departamentos de administração juntos à Casa Branca. Não se retraiu aí, porém, a evidente tendência revisionista da administração norte-americana. Surgiu, em 1949, o relatório da "Commission on Organization of the Executive Branch of the Government" que contém a mais ampla proposta de reforma governamental já conhecida na América, seguida de perto pelas atuais perspectivas de novas e mais drásticas providências que visam a reestruturação dos departamentos federais dos Estados Unidos, providências essas prometidas pelo presidente eleito, General Dwight Eisenhower.

No Brasil, o pensamento renovador se revelou com a reforma constitucional de 1926, acentuou-se com a criação, após a Revolução de 1930, dos ministérios da Educação e Trabalho e atingiu seu ponto culminante com a Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936. Dêsse ano em diante, multiplicaram-se as tentativas de reajustamento da maquinaria executiva, verificando-se a partir de 1937 a instituição dos sistemas de material, pessoal e orçamento em todo o serviço público federal

e a tomada de várias medidas de descentralização administrativa no campo da assistência social e econômica como os institutos de previdência, as autarquias reguladoras da economia nacional e as empresas industriais de alcance e importância até então desconhecidos no governo do país.

Se atentarmos, porém, com cuidado para as nossas diretrizes reformadoras, verificaremos que há mais de vinte anos nos empenhamos em reparos parciais da estrutura dos órgãos públicos. Se, por outro lado, considerarmos esses reparos em conjunto, verificaremos que eles equivalem a uma reforma de base, embora sejamos obrigados a concluir que, por serem parciais, singulares e de adaptação do governo às imperiosas necessidades de prestar novos e inadiáveis serviços ao povo ou a seus importantes grupos, muitos deles constituem agora sérios entraves ao bom funcionamento da administração porque não raro representam o que chamaríamos de produto de uma expansão desordenada, não só em quantidade como em qualidade, das atividades dos ministérios e demais instituições. As entidades departamentais se ressentem, por isso, de uma balbúrdia estrutural, de uma hipertrofia que retarda seu movimento e reduz ao mínimo o índice de sua produtividade enquanto multiplica seus fins e congestiona seus centros de direção.

Há anos, pois, que se faz mister seguirmos o exemplo de outros países — Canadá, Estados Unidos, Itália, Alemanha, França, Nova Zelândia — que enfrentaram o problema da reorganização geral como única base sólida para o aumento da eficiência administrativa. A visão do estadista, a privilegiada consciência de verdadeiro administrador e o sentido justo da medida de que o Brasil necessita para debelar a crise que o perturba, levaram o Presidente da República a submeter aos partidos nacionais e, por seu intermédio, à opinião do país, a proposta da reforma do Executivo. Ela já fôra objeto de referência em mensagens e discursos presidenciais. Traduziu-se, finalmente, em termos categóricos de uma iniciativa de reorganização que se mostra, na realidade, inevitável. Cumpre, todavia, realçar, entre seus vários aspectos, o da restauração, em toda a plenitude, das funções do Chefe Executivo, cujas responsabilidades e autoridade estão ameaçadas pela plethora de suas incumbências que derivam desde aquelas de mais alta repercussão na ordem política e administrativa até as de despachos burocráticos de índole rotineira.

Na palavra de Franklin D. Roosevelt, pronunciada em 1937 “a estrutura do Poder Executivo está realmente obsoleta. Não sou o primeiro Presidente da República a afirmar ao Congresso que essa maquinaria antiquada constitui um obstáculo que se ergue diante de uma administração eficiente assim como do respectivo controle pelo Legislativo”. Na verdade, Teodoro Roosevelt, Taft, Wilson e Hoover fizeram, sem êxito, repetidas tentativas para solucionar o problema da organização governamental americana. “Nem o Presidente nem o Congresso” — afirmou Roosevelt — “podem exercer uma supervisão eficaz num tal caos de órgãos como também não podem evitar superposições, duplicações e diretrizes contraditórias”. Há vinte anos que se generalizou a crença de que o Chefe Executivo não pode cumprir adequadamente suas obrigações e nem assumir as responsabilidades do respectivo cargo porque está sobrecarregado de trabalho e manietado pelos desnecessários contatos hierárquicos que resultam de uma imperfeita organização do governo”. Roosevelt, no entanto, não foi mais feliz que seus antecessores. As forças da inércia o combateram tenazmente e, por isso, o governo continuou a ser aquele “caos de órgãos, superposições e duplicações” de antes de 1937, conforme realfirmava, em 1945, Lindsay Warren, um dos grandes defensores do New Deal no Legislativo de Washington e o repetia a Comissão Hoover em 1949.

Na administração federal brasileira, o fenômeno é o mesmo. Faz-se mister melhorar a distribuição das tarefas e alcançar uma racional integração das atividades em departamentos instituídos à base de uma função principal, como também é necessário racionalizar o sistema hierárquico dos órgãos públicos, reduzindo-se de início o número de contatos diretos com o Chefe Executivo a fim de aliviar a direção superior de encargos de natureza secundária e unificar a supervisão político-administrativa.

A Concessão dos Serviços de Energia Elétrica e a Competência Municipal

ANTÔNIO DELORENZO NETO

I — POSIÇÃO DO PROBLEMA NA LEGISLAÇÃO VIGENTE

A LEGISLAÇÃO vigente sobre energia elétrica e matérias correlatas vem desde o Governo Provisório, sem que apresente unidade na sua conformação constitucional. Inúmeros textos, como por exemplo, o Código de Águas estão fragmentados por decretos-lei de exceção.

A supervisão das empresas, estando a cargo de órgãos federais, criou uma situação embaraçosa e difícil aos Estados e principalmente aos Municípios, impedindo-os de solucionar seus problemas de maneira rápida e prática.

A União, substituindo os municípios como parte nos contratos de concessão pública, as empresas concessionárias deixaram de apresentar aquela eficiência e correção no cumprimento de suas obrigações contratuais, que se observavam normalmente quando por eles diretamente fiscalizadas. Basta citar a legislação principal sobre águas e energia elétrica, promulgada em épocas diferentes, para se chegar à conclusão de disparidade dos seus textos quanto à feição doutrinária. Eilos: Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934 — decreta o Código de Águas; Decreto n.º 24.673, de 11 de julho de 1934 — cria as taxas a que se referem os Códigos de Águas e de Minas; Decreto n.º 13, de 15 de janeiro de 1935 — prorroga o prazo de que cogita o art. 149 do Código de Águas; Decreto n.º 189, de 18 de julho de 1935 — dilata os prazos do Código de Águas; Decreto n.º 852, de 11 de novembro de 1938, que mantém as modificações dos Decretos n.ºs. 24.643, 24.673 e 13; Decreto n.º 1.699, de 24 de outubro de 1939 — dispõe sobre o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica e seu funcionamento; Decreto-lei n.º 2.281, de 5 de julho de 1940 — dispõe sobre a tributação das empresas de energia elétrica e dá outras providências; Decreto-lei n.º 2.430, de 19 de julho de 1940 — dá nova redação ao art. 7.º do Decreto-lei n.º 2.281, de 5-6-940; Decreto-lei número 2.676, de 4 de outubro de 1940 — dispõe sobre a aplicação de penalidade por infração do disposto nos arts. 202, § 3.º e 163 do Código de Águas; Decreto-lei n.º 2.771, de 11 de novembro de 1940 — alterando o prazo fixado no Decreto-lei n.º 2.676; Decreto-lei n.º 2.907, de 26 de dezembro de 1940 — fixa as taxas de que trata o

art. 2.º do Decreto-lei n.º 2.281; Decreto-lei número 3.128, de 19 de março de 1941 — dispõe sobre o tombamento dos bens das empresas de eletricidade; Decreto-lei n.º 3.259, de 9 de maio de 1941 — prorroga o prazo de que trata os artigos 12 e 18 do Decreto-lei n.º 852, de 11-11-938; Decreto-lei n.º 3.763, de 25 de outubro de 1941 — consolida disposição sobre águas e energia elétrica e dá outras providências; Decreto-lei número 3.796, de 5 de novembro de 1941 — estende às empresas que revendem energia elétrica prescrições do Decreto-lei n.º 3.128, de 19-3-941; Decreto-lei n.º 4.295, de 13 de maio de 1942 — estabelece medidas de emergência transitórias, relativas à indústria de energia elétrica; Decreto-lei n.º 5.764, de 19 de agosto de 1943 — dispõe sobre a situação contratual das empresas de energia elétrica e dá outras providências; Decreto n.º 14.438, de 5 de janeiro de 1944 — concede novos prazos para o cumprimento das disposições do Decreto-lei número 5.764, de 19 de agosto de 1943; Decreto-lei n.º 7.524, de 5 de maio de 1945 — cria taxas sobre preços de fornecimentos de energia elétrica, de gás, água, telefones e transportes coletivos e dá outras providências.

De acôrdo com o disposto no art. 2.º, n.º II, letra b, do Decreto-lei federal n.º 1.699, de 24 de outubro de 1939, cabe ao Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica opinar, de ordem do Sr. Presidente da República, sobre qualquer assunto relativo a águas e energia elétrica; ainda pelo seu n.º V, letra b, cabe-lhe resolver, em grau de recurso, os dissídios entre a administração pública e os concessionários ou contratantes de serviços de eletricidade, e entre estes e os consumidores.

Posteriormente, os Decretos-lei federais número 3.128, de 19 de março de 1941 e n.º 5.764, de 19 de agosto de 1943, traçaram normas, o 1.º sobre o tombamento dos bens das empresas de eletricidade e o 2.º sobre a sua situação contratual, ambos tendo em vista disposições anteriores do Decreto-lei n.º 852, de 11 de novembro de 1938 e do Código de Águas — Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934.

Na vigência da Constituição de 24 de fevereiro de 1891 a disciplina jurídica desse assunto integrava-se na autonomia do município, inerente ao peculiar interesse da vida local. A partir da Constituição de 1934 a competência da União

abrangeu o poder de legislar sobre águas e energia elétrica, culminando na de 1937 com a sua característica de centralização excessiva, art. 16. A faculdade do seu art. 17, para atenuar o arbítrio da União, resultou inócua, como tudo aquilo que, nessa constituição, fôsse de sentido democrático.

A Constituição de 1934, embora no seu artigo 5.º, n.º XIX, letra j, estabelecesse a competência privativa da União, para legislar sobre águas e energia hidrelétrica, no § 3.º do mesmo artigo ressalva, com clareza, que aquela competência para legislar não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias. E acentua:

“As leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta”. (Art. 5.º n.º XIX, letra m, § 3.º).

Na Constituição de 18 de setembro de 1946, art. 5.º, n.º XV, letra I, encontra-se norma imperativa da competência da União, para legislar sobre águas e energia elétrica. Porém o seu artigo 6º, esclarece:

“A competência federal para legislar sobre as matérias do art. 5.º, n.º XV, letras b, c, d, f, h, j, e r, não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar”.

Além da atividade centralizadora, já referida, do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, acrescida ainda pelos poderes que lhe conferem as disposições do Decreto-lei n.º 3.763, de 25 de outubro de 1941, existe ainda o Serviço de Águas do Departamento Nacional da Produção Mineral do Ministério da Agricultura, que, pelo art. 178 do Código de Águas possui a larga atribuição de regulamentar e fiscalizar o serviço de produção, transmissão, transformação e distribuição de energia hidrelétrica, com o triplice objetivo de assegurar serviço adequado, fixar tarifas razoáveis e garantir a estabilidade financeira das empresas. Ainda no parágrafo único declara que para a realização de tais fins exercerá a fiscalização da contabilidade das empresas.

II — INTELIGÊNCIA DOS TEXTOS CONSTITUCIONAIS

A Constituição de 1934, para corrigir essa limitação da autonomia dos Estados e dos Municípios, dispôs no art. 119, § 3.º:

“Satisfeitas as condições estabelecidas em lei, entre as quais a de possuírem os necessários serviços técnicos e administrativos, os Estados passarão a exercer, dentro dos respectivos territórios, a atribuição constante deste artigo”.

Qual atribuição? A de que trata o corpo do artigo, de “natureza federal”:

“O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei”.

A letra dessa magnífica Constituição não foi em vão porquanto os Decretos n.º 584, de 14 de janeiro de 1936, n.º 272, de 9 de agosto de 1935,

transferiram aos Estados de Minas Gerais e de São Paulo, respectivamente, atribuições para autorizar e conceder o aproveitamento de águas e energia hidráulica. Embora a Constituição de 1937, no § 3.º do art. 143 consagrasse idêntico princípio, a êle transgredia o governo golpeando-o num Decreto-lei, o de n.º 852, de 11 de novembro de 1938 cujo art. 4.º declara:

“Ficam suspensas as transferências de atribuições feitas pela União aos Estados de São Paulo e de Minas Gerais pelos Decretos n.º 272, de 6 de agosto de 1935, 584, de 14 de janeiro de 1936, bem como pelos Acórdos aprovados pelos Decretos legislativos n.º 16, de 1.º de agosto de 1936, e n.º 35 de 3 de novembro de 1936”.

A nova Constituição de 18 de setembro de 1946, neste passo obedeceu à orientação do texto de 1934. No artigo 132 dispõe:

“As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial”.

Em seguida, reza o artigo 153:

“O aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei. “§ 3.º. Satisfeitas as condições exigidas pela lei, entre as quais de possuírem os necessários serviços técnicos e administrativos, os Estados passarão a exercer nos seus territórios a atribuição constante deste artigo.”

A Constituição de 1946 também atingiu as empresas concessionárias dispondo, no artigo 151:

“A lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais. “Parágrafo único — Será determinada a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços explorados por concessão, a fim de que os lucros dos concessionários, não excedendo a justa remuneração do capital, lhes permitam atender a necessidade de melhoramentos e expansão desses serviços. Aplicar-se-á a lei às concessões feitas no regime anterior, de tarifas estipuladas para todo o tempo de duração do contrato.”

Neste caso se assemelhou à orientação seguida nas Constituições de 1934 (art. 137), e de 1937 (art. 147). Porém o texto constitucional de 1934 não atingia, no tocante à fiscalização e revisão de tarifas, as disposições contratuais anteriores. Os contratos, durante todo o tempo de sua duração, ficavam a salvo de modificações.

A competência para legislar sobre essa matéria no regime de 1891 seguia a lição norte-americana (Constituição Norte-Americana, art. 1.º, § 8.º, n.º 3) cujo princípio era o de que toda a infinita variedade de assunto de interesse exclusivamente local, deixava-se, na sua totalidade, à regulamentação das leis estaduais. (1)

Ainda em abono de nossa tese, isto é, na existência de poder concorrente da União e dos Estados para legislar, de acordo com a Constituição de 1946, — podemos invocar, para clareza da inter-

(1) COOLEY — *Direito Constitucional dos Estados Unidos da América do Norte* — Versão de Alcides Cruz — Porto Alegre, 1909, pág. 69.

pretação, um recurso de direito comparado, tendo em vista a admirável Constituição Norte-Americana.

As Constituições de 1891, 1934 e 1937, respectivamente, pelos seus artigos n.º 34, n.º 5, e n.º 20 falam explicitamente em competência *Exclusiva*, (a de 1891) e competência *Privativa* da União (as de 1934 e 1937). Privativamente equivale a singularmente, quer dizer: com exclusão de outras pessoas; com exclusão de todos os mais. Pois bem, no regime das Constituições de 1934 e de 1937 o poder de legislar sobre águas e energia hidráulica era reservado *Privativamente* à União, e, tal o significado do termo, que tinha de ser considerado negado aos Estados Unidos, e consequentemente aos municípios — tão absolutamente como se ela lho vedasse a eles em palavras expressas.

Porém, entre esses textos e o da Constituição atual, existe uma diversidade assaz importante, e, acreditamos que até agora não surpreendida. E' que a cláusula correspondente à letra I, n.º XV, — Águas e energia elétrica se acha subordinada ao artigo 5.º: "Compete à União". Não se declara aí, em termos formais, que a função de regular esse assunto compete *Privativamente* à União. Igualmente é o que se depara no texto americano ao atribuir competência à União, sem contudo declarar que a confere *Privativamente*. As cláusulas referentes às funções discriminadas estão na dependência da proposição: *The Congress Shall Have Power*, isto é, o Congresso terá o poder. (2)

Nos textos brasileiros anteriores a 1946, está peremptoriamente determinado que este poder toca à legislatura da União, mas, *Exclusivamente*. A velha Constituição do Império, art. 15, também como a vigente, não estabelece restrições à competência do poder legislativo federal. Destarte ainda uma vez se conclui e pacificamente, que os Estados gozam de autoridade em concorrência com a União para legislar sobre as matérias discriminadas no artigo 5.º da Constituição.

"Com efeito, ensina Rui Barbosa, fundado na jurisprudência americana — os poderes concedidos ao Congresso Nacional acerca de qualquer assunto não excluem a existência concorrente de poderes semelhantes nos Estados, senão quando a Constituição explicitamente declara serem tais poderes cometidos ao Congresso Nacional *Privativamente*, quando recusa aos Estados, *Declaradamente*, o exercício desses poderes, e quando, por sua natureza, eles repugnam a competência dos Estados e dela se excluem." (3)

Alcançaremos neste sentido a descentralização administrativa, sem o que não poderá progredir o interior do país. Mesmo que se lhe reconheça alguma desvantagem, opina o professor Marcel

Walline, da Faculdade de Direito de Paris, e talvez o mais reputado tratadista de direito administrativo:

"La décentralisation permet la gestion des affaires locales ou des services techniques par les principaux intéressés ou leurs représentants directs."

"Elle évite la paperasserie, alors que la centralisation, obligeant à en référer pour toute affaire, même de minime importance, aux administrations centrales, atourdit, et complique toutes les procédures administratives."

"Pour la même raison, elle permet une expédition plus rapide des affaires."

"Elle constitue une application de principe de la division du travail, les services centraux ne conservant la décision que des affaires réellement importantes."

"Enfin, elle satisfait un désir très des populations qui aiment s'administrer elles mêmes, ou par l'organe de leurs représentants." (4)

Nestas condições, tendo em vista tão sábios exemplos, a Comissão de Leis Complementares da Constituição poderia dar-se ao patriótico trabalho de rever a abundante e defeituosa legislação sobre águas e energia elétrica, valendo-se do que estabelece o citado art. 153, § 3.º da Constituição. O assunto sob as vistas da jurisdição estadual, trará como consequência os benefícios incalculáveis de serviços mais perfeitos que as empresas passarão a dispensar às populações locais.

III — O CÓDIGO DE ÁGUAS E A TRADIÇÃO DO DIREITO PÁTRIO

O sistema legislativo em vigor, limitando o direito de propriedade sobre quedas d'água e seu aproveitamento industrial, contrariou a tradição do Direito Pátrio proclamada já pela Constituição do Império, Art. 179, n.º 22, e defendida pelos nossos maiores juristas, à frente Pimenta Bueno, Teixeira de Freitas, Lafaiete Carlos de Carvalho, Clóvis Beviláqua e Rui Barbosa. (5)

A nossa legislação sobre energia hidráulica, tão disparatada que é, bem merece esta grave censura que Rui fazia às assacadas com que os falsos juristas procuravam desfigurar a lei magna do seu tempo:

"Com esta mania de revogar e desfazer a melhor Constituição do universo é um castelo de cartas entre os dedos de uma criança. Mudando assim todo dia de preferência nos assuntos mais sérios, somos uma sociedade de areia e um governo de aluvião, onde as marés e as enxurradas transformam o solo a cada passo. Não há construção possível, não há tradição criável." (5)

(4) MARCEL WALLINE — *Préparation aux Examens et à la vie Juridique* — Droit Administratif, tome VIII, Paris, 1944, pág. 63.

(5) PIMENTA BUENO — *Direito Público Brasileiro* — 1857, pág. 428.

— TEIXEIRA DE FREITAS — *Consolidação das Leis Civis* — 1896, pág. LXIX.

— LAFAIETE RODRIGUES PEREIRA — *Direito das Coisas* — Vol. I — pág. 73.

— CARLOS DE CARVALHO — *Nova Consolidação das Leis Civis*, Porto, 1915, pág. 132.

— CLÓVIS BEVILÁQUA — *Código Civil Comentado*, Rio, 1945, v. III, pág. 58.

— RUI BARBOSA — *Comentários à Constituição Federal Brasileira* — São Paulo — 1934 — Vol. V — pág. 399.

(2) The FEDERALIST — *Constitution of the United States*, Section 8, p. 590 — National Home Library Washington, s.d.

(3) RUI BARBOSA — *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, II vol. São Paulo, 1933, pág. 209.

Quando se elaborou o Código de Águas, era assim que se exprimia o seu autor, Sr. Juarez Távora, na exposição de motivos que acompanhou o seu projeto, enviada ao Chefe do Governo Provisório:

"Pela sua vastidão, complexidade e gravidade, pela relevância da matéria sobre que versa e afeta profundamente os interesses sociais e econômicos, a legislação de Águas tem sido para os povos cultos um problema de solução dificultosa tanto mais quanto da evolução rápida e continua da ciência moderna, resultam, a cada momento, fundas e importantes alterações no domínio da indústria de energia hidrelétrica e de suas aplicações, a exigem por sua vez, a criação de novos institutos legais que a regulem."

As dificuldades dessa ordem, foram, sem dúvida, brilhantemente solucionadas no anteprojeto de Código de Águas aceito pela Subcomissão Legislativa e de que foi relator o abalizado jurista Dr. Alfredo Valadão. Embora reconhecesse a superioridade daquele magistral trabalho, alude, adiante, a modificações que mandava introduzir, modificando-o, declarando enfim:

"As disposições reguladoras do aproveitamento das grandes disponibilidades de energia hidráulica do país são as que mais afastam das que estatuiu o Código de Águas, adotado pela Subcomissão Legislativa. Motiva a divergência, sobretudo, as disposições da nova lei fundamental."

"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 cedente seria a União, o Estado ou ainda o Município, conforme jurisdição, sob que estivesse o respectivo curso d'água." (7)

Não foi fadado a bom destino o Código de Águas. Melhor seria estudasse a Comissão competente da Câmara dos Deputados, o trabalho de Alfredo Valadão, baseado na orientação seguida nos Estados Unidos e na Alemanha, para transformá-la na lei que todos aspiramos.

A esse propósito comenta Temístocles Cavalcanti:

"A limitação dos lucros, a fixação das tarifas, as condições de fiscalização impõe uma organização e um aparelhamento técnico da mais alta relevância."

"Deve-se ao eminente Ministro do Tribunal de Contas hoje infelizmente aposentado, Alfredo Valadão, um estudo detalhado das possibilidades de sua adaptação entre nós".

"Ao elaborar o Código de Águas, como relator da Subcomissão legislativa nomeada pelo Governo Provisório, produziu o eminente jurista um trabalho que esgotou por assim dizer o assunto, fixando as bases de uma organização que infelizmente não mereceu a aprovação do Governo discricionário. E talvez devido a essa lacuna do nosso Código de Águas, não teremos um regime de controle das

empresas de serviços públicos exploradores da indústria hidrelétrica à altura das necessidades do nosso país." (O grifo é nosso.) (8)

IV — INTERPRETAÇÃO DO REGIME DE CONCESSÕES — A COMPETÊNCIA LOCAL

Modernamente se entende o regime de concessões como uma solução descentralizadora das atividades do Estado, responsável pela obrigação de fornecer ao povo as utilidades indispensáveis. O Estado, porém, não transfere ao concessionário toda a responsabilidade do serviço, sendo por isso que se reserva a faculdade de verificar as condições em que este se realiza, fixar o preço das utilidades fornecidas e zelar pelos interesses do próprio capital invertido na concessão. Há uma espécie de corresponsabilidade do Estado na eficiência, no conforto e no preço das utilidades que o povo adquire, para seu uso, ao concessionário. Eis a razão por que a concessão não pode ter a feição jurídica de um simples contrato de direito privado. Nela há primazia, o interesse público. Vale a pena lembrar a respeito a opinião de GUILLOUARD: "Nous sommes convaincu, non seulement que la concession est un contrat, mais de plus un contrat bilatéral, sans nul doute, et c'est là l'origine de la confusion; la notion de l'intérêt public est le MOTIF, les stations de de l'autre contractant sont la CAUSE de la convention." (9)

Não há possibilidade, portanto, de se conceder concessão que tenha por causa o interesse do concessionário.

Pois bem, à luz da Constituição Federal, a capacidade para contratar em matéria de energia hidráulica, não é atribuição exclusiva da União. Para que constituísse uma esfera de concessão vedada ao município, era necessário que o fizesse expressamente.

As cláusulas negatórias expressas da competência local, encontram-se nos artigos 27, 31 e 134. Impõe-se, portanto, a revisão da legislação atual que regula o assunto, e especialmente a revogação do Decreto-lei n.º 852, de 11 de novembro de 1938, cujo artigo 5.º dispõe:

"Depende em todo tempo exclusivamente de autorização ou concessão federal o estabelecimento de linhas de transmissão ou redes de distribuição de energia",

e que entra em conflito com o artigo 153, da Constituição de 1946.

Em conclusão, o novo Código de Águas terá de resultar da combinação de faculdades, que explicitamente se deduzem dos seguintes textos da Constituição Federal:

"Art. 6.º A competência federal para legislar sobre as matérias do art. 5.º, n.º XV, letras b, c, d,

(6) RUI BARBOSA — *Comentários à Constituição Federal Brasileira* — V Vol. — São Paulo — 1934 — pág. 285.

(7) In "Minas Gerais", de 5 de agosto de 1934.

(8) TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *Tratado de Direito Administrativo* — vol. IV, São Paulo, 1943, pág. 438.

(9) GUILLOUARD — *Conception et nature juridique des actes administratifs*, Paris, pág. 307.

i, h, j, l, o, e r, não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar.”

Parágrafo 1.º do Art. 18:

“§ 1.º Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição.”

Art. 153, parágrafos 2.º e 3.º:

Art. 153. O aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica depende da autorização ou concessão federal, na forma da lei”.

§ 2.º Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida”.

§ 3.º Satisfeitas as condições exigidas pela lei, entre as quais a de possuírem os necessários serviços técnicos e administrativos, os Estados passarão a exercer nos seus territórios a atribuição constante deste artigo.”

Ao Governo Federal cabem os poderes definidos, e ao regional, os indefinidos:

“Não se trata — comenta Carlos Maximiliano — apenas da admissibilidade da lei estadual *supletiva*, isto é, de suprir as deficiências de preceito federal, mas também de *complementar*, isto é, que adicione pormenores à regra primitiva nacional.” (10)

Portanto, a atribuição de competência aos Poderes Federais, não exclui a dos locais, concomitante, supletiva ou complementar para legislar, entre outros assuntos, sobre *riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas e energia elétrica*.

A competência do Município nos contratos de concessão de serviços públicos, virá através da competência estadual, que depende da regulamentação dos textos referidos. E’ aos Estados-membros, e não à União que cabe legislar sobre os pressupostos para que os Municípios organizem os serviços públicos comuns, sendo pacífica a doutrina do Direito Público, segundo a qual cada entidade de âmbito territorial tem competência para conceder aos particulares a execução de serviços públicos.

As leis de Organização Municipal estabelecem disposições sobre o agrupamento de municípios, para promoverem a realização de serviços comuns, como por exemplo a de Minas Gerais, que assim declara no Art. 19, ns. XLII e XLIII, respectivamente:

“Ao Município compete prover a tudo que respeite a seu peculiar interesse e especialmente:

“(XLII) — Realizar serviços de interesse comum com outros municípios ou com o Estado, mediante acordos e convênios com estes firmados.”

“(XLIII) — Agrupar-se com outros municípios da região, constituindo-se em pessoa jurídica para instalação, exploração e administração de serviços comuns.” (11)

(10) CARLOS MAXIMILIANO — *Comentários à Constituição Brasileira* — Rio — 1948, vol. I — pág. 204.

(11) Lei n.º 28, de 22 de novembro de 1947 (Minas Gerais).

Lei n.º 1, de 18 de setembro de 1947, art. 21 (São Paulo).

Lei n.º 109, de 16 de fevereiro de 1948, arts. 204, 2, 110 (Rio de Janeiro).

Como os serviços de energia elétrica superam o interesse estritamente local enquadram-se no disposto dessas leis orgânicas. (12)

Não podemos deixar de nos referir aqui à magnífica Lei de Organização Municipal do Estado do Rio, cujo artigo 210 demonstra um grande zelo na discriminação de competência, formulando a anuência obrigatória do município, sempre que a concessão disser respeito a seu interesse próprio. Dispõe da seguinte maneira:

“Sempre que a concessão de qualquer serviço público de competência do Estado, disser respeito a interesses do município, serão solicitadas informações prévias da respectiva Câmara e do Prefeito.”

Além de traduzir notável sentido municipalista, essa disposição legal ainda revela apurada técnica.

Os municípios, respeitada a sua autonomia como entidades descentralizadas, poderão intervir, na oportunidade da revisão dos contratos, na fixação de tarifas, a fim de que sejam mais consentâneas com o interesse público. E’ imprescindível que a futura lei ordinária, ao regulamentar o artigo 151 da Constituição Federal, eleja um critério razoável, pois que, embora as tarifas sejam pela doutrina moderna consideradas *parte regulamentar*, sujeitas a revisão periódica, não devem entretanto modificar as bases do contrato de concessão ou lesar direitos. A prática francesa é de se seguir no assunto. A Philippe Conte tomamos os princípios da jurisprudência do Conseil d’Etat, que ao nosso legislador seria recomendável adotar. Ei-los em síntese:

a) O concessionário fica obrigado ao cumprimento das novas condições impostas.

b) se, porém, tais modificações importam em prejuízo financeiro, o concessionário terá direito à indenização pelo restabelecimento do equilíbrio financeiro e restituição dos prejuízos;

c) a autoridade concedente pode operar modificações ao ato de concessão em tudo quanto diz respeito à parte regulamentar, excluída a parte contratual;

d) à administração se reserva a faculdade de escolha da forma de indenização do concessionário, por meio de subvenções, e tomando a seu cargo a execução de certos serviços, etc. (13)

Lei n.º 65, de 30 de dezembro de 1947, arts. 17 e 81 (Espírito Santo).

Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948, art. 2, n.º IX, (Distrito Federal).

Lei n.º 22, de 14 de novembro de 1947, art. 160 (Santa Catarina).

Em França, a “Loi Municipale” de 5 de abril de 1884, vigente, que trata da organização comunal, no seu art. 116, dispõe também sobre os serviços de utilidade comum.

(12) PHILIPPE CONTE — *Essai d’une théorie d’ensemble de la concession de Service Public*, p. 120.

(13) *La Vie Communale et Departamentale*, Paris, fevereiro, 1950.

Esses princípios eram aplicados até 1946 em que o regime de concessões de serviços de energia elétrica era da competência municipal. Após esta data, pela "Loi de Nationalisation", de 8 de abril de 1946, ocorreu uma alteração substancial na capacidade para contratar: transferiu-se ao estabelecimento público "Électricité de France" o patrimônio, direitos e obrigações das empresas concessionárias de eletricidade e gás.

V — CONCLUSÃO

As idéias aqui expendidas foram objeto de unânime aprovação por parte do I Congresso Nacional dos municípios brasileiros, realizado em Petrópolis, em abril de 1950. Em verdade, assim ficaram redigidas as nossas conclusões sobre a matéria, na *Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais, item XVIII*, letras b e c, recomendando:

"b) a regulamentação imediata dos incisos constitucionais relativos a águas e energia elétrica, a fim de ser definitivamente reconhecida, em lei ordinária, a competência que tem sobre o assunto o Município, de conformidade com o disposto no art. 28, combinado com o art. 5.º, n.º XV, letra e e artigos 151 e 153, da Constituição Federal;

c) a suspensão, pelo Governo Federal, de todas as revisões de tarifas sobre fornecimento de força e luz aos

Municípios, até que o Congresso Nacional vote a lei especial reguladora do regime de concessões de serviços públicos, na forma da Constituição vigente".

Contudo, dessa data até hoje a política nacional de energia hidrelétrica manteve-se inalterável. Segundo comunicação que recebemos do então Presidente da Câmara dos Deputados, Sr. Cirilo Júnior, em 11 de fevereiro de 1950, fundado em nossa concepção sobre a competência local nos contratos de concessão de energia elétrica, o nosso memorial sobre o assunto fôra aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça, originando daí um projeto de lei ainda em tramitação na referida Câmara.

No Estado do Paraná, o Departamento de Assistência Técnica aos Municípios sugere o estudo dos recursos regionais de energia elétrica, propondo-se orientar os municípios interessados na organização dos respectivos serviços em regime de sociedades de economia mista.

Todo esforço para a solução definitiva desse grave problema pela reforma da retrógrada legislação vigente, virá auxiliar o desenvolvimento econômico das cidades do interior e o reerguimento do País.

In Boletim do D.A.T.M. do Paraná — Curitiba, n.º 1, setembro de 1952.

Formação Universitária para Administradores de Cidades

EDWIN O. STENE

(Trad. de Thomaz Newlands Neto)

OS métodos empregados em Kansas, num programa de dois anos de estudos universitários especializados em administração de cidades, revelaram-se plenamente satisfatórios.

Em 1948, inaugurou a Universidade de Kansas um programa de treinamento em administração de cidades. Desde então, quinze moços receberam o grau de "master" em Administração Pública, seis concluíram uma parte do programa, que inclui um seminário de aprendizado, e quinze estão atualmente matriculados nos cursos. Dos vinte e um diplomados ou ex-alunos, nove exercem o cargo de administrador de cidade e, um outro, ocupava esse cargo ao ser convocado para o serviço militar.

O início do programa de treinamento teve dupla origem: o interesse dos administradores de cidades e o empenho dos estudantes. Preocupavam-se os primeiros porque as cidades passaram a adotar o "sistema de administração" (manager plan) tão rapidamente que se tornara difícil encontrar administradores qualificados, e conservá-los. Simultaneamente, vários estudantes demonstraram o desejo de ingressar no serviço público municipal.

Alguns membros do corpo docente da Universidade, embora satisfeitos com a oportunidade que se lhes apresentava, não desejavam iniciar cursos sem que fôsse assegurado aos alunos que os seus estudos seriam reconhecidos como título valioso para os cargos de administração de cidades, e sem que houvesse grandes probabilidades de êxito para os diplomados que ingressassem no serviço público.

O programa dos cursos de relações humanas, já iniciados pela Universidade, parecia importante fator no preparo de futuros administradores. Julgou-se, porém, necessário um período de experiência prática. Foi, então, escolhido o sistema de estágios como o recurso mais eficiente para proporcionar essa experiência.

Nota da redação. Edwin O. Stene, professor de Política na Universidade de Kansas desde 1934, foi, antes, membro do corpo docente da Universidade de Cincinnati e é consultor do Conselho Legislativo de Kansas. É também secretário executivo da Comissão de Treinamento para a Administração de Cidades, da Universidade de Kansas.

Há relativamente poucas grandes cidades, no Meio-Oeste, e as de vinte e cinco mil habitantes, ou menores, não costumam admitir assistentes administrativos que não sejam residentes no lugar. Seria difícil esperar que remunerassem estagiários, até se demonstrar que os serviços prestados justificariam as despesas. Por essa razão, procurou-se obter uma subvenção da Carnegie Corporation, o que foi conseguido, e permitiu a instituição de um reduzido número de bolsas de estudo, que proporcionam auxílio financeiro durante o estágio.

As bolsas são insuficientes, porém, para estudantes casados, que não disponham de outros recursos. Por isso, as cidades cooperadoras concordaram em suplementar os estipêndios, pagando certa quantia módica a alguns estagiários. Ao terminar a subvenção, espera-se que os estagiários tenham suficientemente demonstrado o seu mérito, de modo que os órgãos competentes se disponham a votar os fundos necessários à admissão de especialistas em administração de cidades.

SELEÇÃO DOS ALUNOS

Os alunos são admitidos mediante um critério de seleção, porquanto a personalidade e as atitudes, bem como a capacidade e a energia, são fatores importantes para o êxito na administração municipal.

A seleção baseia-se em notas escolares, recomendações pessoais e entrevistas. Na primeira fase dos cursos, de caráter experimental, procurou-se submeter os alunos a entrevistas conduzidas por todos ou quase todos os membros da comissão de seleção. Os administradores de cidades que fizeram parte da primeira comissão foram os seguintes: L.P. Cookingham, de Kansas City, Missouri, e E.J. Allison, de Salina, Kansas. Realizaram-se entrevistas coletivas e individuais, e a experiência até agora obtida, embora limitada, parece de certo modo demonstrar que aquelas são mais fidedignas.

As exigências em matéria de preparo escolar prévio são liberais, mas todos os alunos, virtualmente, são recrutados entre diplomados em Engenharia Civil, Administração de Serviços Industriais e Política. Devem ter feito cursos elementares de Governo Americano, Sociologia, Contabilidade e

Álgebra, embora um ou dois dêsses cursos possam ser concluídos após admissão aos estudos especializados. Outros cursos úteis, embora não sejam requisitos essenciais, incluem Estatística, Governo Municipal, Direito Constitucional e Oratória. O curso de Engenharia Civil é fundamental, especialmente quando o candidato aspira a obter o seu primeiro posto de administrador.

O PROGRAMA DE ESTUDOS NA UNIVERSIDADE E A COLOCAÇÃO DOS ALUNOS NO SERVIÇO PÚBLICO

O programa de Kansas consiste num curso de dois anos, e prepara para o grau de "master" em Administração Pública. No primeiro ano, o aluno é matriculado em cursos de pós-graduados, que abrangem os processos fundamentais da administração local, Direito Público Municipal e, para os que não são engenheiros, Administração de Engenharia Municipal. Incluem, além dos problemas da administração pública encarada do ponto de vista das relações humanas, o estudo intensivo do aspecto da dinâmica de grupo, na administração. Em essência, o programa do curso destina-se ao administrador-geral e não ao técnico especializado.

Nas proximidades do fim do ano, procura-se colocar os estudantes como estagiários, sob a direção de experientes administradores de cidades, sendo permitido àqueles, em larga medida — e isso se acentuou a partir da primeira turma — que obtenham trabalho, êles próprios, e estabeleçam seus acôrdos quanto à remuneração que será recebida. Marcam-se entrevistas por ocasião da "Conferência Anual" para administradores de cidades, que se realiza na Universidade. Mesmo antes disso, entretanto, vários estudantes poderão ter visitado cidades que os interessem, e, um ou dois talvez já se tenham empregado. Quando um administrador de cidade indaga da possibilidade de conseguir um estagiário, a turma inteira é informada a respeito. E' de praxe, entretanto, que os estudantes entrem em acôrdo, e, ouvido o supervisor do programa, limitem o número dos que se candidatem a cada emprego.

Poucas dificuldades têm surgido, desde o primeiro ano, para a colocação de estagiários. O número de cidades que os solicita excede ao de estudantes, mas, como são êstes obrigados a voltar periodicamente à Universidade, para freqüentar seminários, os pedidos de localidades distantes não podem ser atendidos. Tôdas as cidades cooperadoras pagam vencimentos aos estagiários, embora módicos, e, em sua grande maioria, têm-se mostrado dispostas a empregar os rapazes além do período de estágio. Esta prática significa, entretanto, que o número das cidades cooperadoras há de ser consideravelmente superior ao número médio de alunos de cada turma de vez que as pequenas comunidades não podem admitir um estagiário por ano. Durante quatro anos, a partir de 1943, dezoito cidades deram sua cooperação ao plano, admitindo um ou mais estagiários.

O ESTÁGIO

A prática do estágio ou do aprendizado na administração é familiar a muitos administradores e professores universitários. O sistema foi instituído em Washington, pelo Instituto Nacional de Negócios Públicos (National Institute of Public Affairs), e várias universidades estabeleceram a praxe dos estudantes pós-graduados que trabalhem durante três ou mais meses em repartições públicas, como aprendizes, sob a direção de chefes de serviços. O traço peculiar do sistema de Kansas, no entanto, é que o estágio é parte integrante do programa do estudante pós-graduado. Durante o seu estágio, presume-se que o estudante conclua uma tese sobre algum projeto que esteja executando para a cidade e, ainda, é matriculado num seminário para aprendizes, sendo-lhe atribuídas tarefas que lhe dão direito a "créditos", tal como em qualquer outro curso de pós-graduação. Além disso, o supervisor do plano costuma visitar os estagiários em seus locais de trabalho, familiarizando-se, dêsse modo, não só com os ambientes e as tarefas realizadas, como também com os orientadores e demais chefes da administração pública.

O que torna, porém, o estágio verdadeiramente parte integrante do programa é o seminário dos aprendizes. Todos os estagiários são obrigados a voltar à Universidade, de seis em seis semanas, durante o ano letivo, a fim de participarem de sessões e trabalhos, durante três dias. Apresentam relatórios de suas atividades, debatem questões e dúvidas sobre os problemas que encontram em suas cidades, e trazem cópias de formulários, relatórios e fichas para fins de comparação de processos de trabalho. Discutem os seus problemas durante as sessões dos seminários, que se prolongam pelo dia inteiro, e tendem a prosseguir as conversações, de modo menos formal, durante toda sua permanência na Universidade. Um experimentado administrador de cidade costuma estar presente, na qualidade de professor especialmente convidado, pelo menos por um dia de cada sessão.

Parece acertado concluir que o seminário para aprendizes virtualmente duplicou o valor do estágio. Cada estagiário tem a oportunidade de encarar o próprio trabalho mais objetivamente do que o faz, quando está em serviço. As discussões trazem à luz várias experiências, de situações básicas similares, em cidades diferentes, e ampliam a visão dos estagiários quanto às possibilidades de aperfeiçoamento de processos e práticas. E, principalmente, proporcionam aos estudantes um estímulo a mais para que realizem trabalhos de alto valor, pois cada qual compara os serviços que presta, com os dos colegas.

Mas nem todos os benefícios advêm unicamente para os estagiários. Vantagens incalculáveis decorrem também para os alunos do primeiro ano, bem como para o corpo docente e os administradores de cidades. A volta dos estagiários desperta o entusiasmo dos estudantes da Universidade. Após a segunda sessão do seminário, obser-

vou-se um novo espírito de grupo nos primeiros e um interesse mais vivo por todo o programa.

Não resta dúvida que o seminário ajuda a preparar os alunos do primeiro ano para os seus estágios, e contribui para abreviar o período de orientação nas cidades em que forem trabalhar. Quanto ao corpo docente, a oportunidade de ouvir os debates e, assim, adquirir melhor compreensão do trabalho dos estagiários, representa valioso auxílio ao programa de ensino. E os administradores de cidades beneficiam-se do interesse maior da parte dos estagiários, decorrente dos seminários, das informações que eles trazem destes, e do estímulo que representa a inevitável comparação entre várias administrações.

ATRIBUIÇÕES DOS ESTAGIÁRIOS

Quatro anos de experiência é período por demais reduzido para que se possa generalizar, especialmente quando, no primeiro ano, o grupo de aprendizes constituiu-se de voluntários não selecionados. Parece existir, entretanto, tendência positiva no sentido do crescente relevo do papel que o estagiário desempenha em sua cidade. Essa importância maior do estagiário deve-se em parte à diminuição do receio quanto às reações dos servidores públicos, das câmaras municipais e do público. Em parte, ainda, reflete a compreensão das possibilidades de auxílio que pode prestar um assistente capaz. Prevalencia entre os administradores, a princípio, a idéia de que os estudantes deveriam dedicar tempo apreciável a tarefas de rotina de escritório, antes de iniciar as de "staff". Notava-se uma certa preocupação quanto ao possível ressentimento de antigos servidores, especialmente chefes de serviços. Julgava-se, ainda, que os assistentes prestariam serviços reduzidos durante ao menos os seis primeiros meses de trabalho. Por essas razões, os meses iniciais eram considerados período em que os estagiários deveriam antes observar, ficar conhecendo os departamentos e repartições públicas da cidade, executar serviços de escritório, quando necessários ou determinados pelos superiores, responder a questionários, preparar arquivos de pessoal e realizar, para a cidade, outros estudos de menor importância.

Tem-se observado, desde esses primeiros anos, um positivo declínio do critério de atribuir aos estagiários tarefas de rotina e serviços de mera repetição. Com referência à turma atual, por exemplo, nenhum de seus membros executou trabalhos dessa natureza durante mais de uma semana, após o início do estágio. Vem-se notando, ainda, a redução da praxe de permitir aos estagiários que fiquem a observar serviços, como recursos para se informarem. Os administradores têm tarefas sem conta e importantes, a confiar aos estagiários, e verificaram que, se bem planejadas, proporcionam amplos meios para que estes se familiarizem com as repartições públicas da cidade. A visita a um chefe de serviço, para um determinado fim,

é, além disso, geralmente muito mais produtiva e aceitável para visitante e visitado do que uma visita feita unicamente no intuito de ver como funciona a repartição. Finalmente, o estagiário genuinamente interessado encontrará suas próprias oportunidades de percorrer os serviços quando necessário.

A importância da atribuição de tarefas pode ser ilustrada com o breve resumo dos trabalhos executados pelos membros da turma atual durante os primeiros quatro meses de serviço. Mais da metade deles desempenhou importantes funções na elaboração de orçamento, e vários alunos organizaram planos para o aperfeiçoamento dos processos de compra de material, redigiram especificações para esse fim, e efetuaram provas visando a determinar se essas especificações haviam sido atendidas pelos concorrentes e vendedores. Um estagiário realizou um inquérito sobre as taxas dos serviços de utilidade pública a fim de preparar a câmara municipal para o exame de um pedido de aumento, e outro aluno iniciou pormenorizado inquérito sobre a estrutura do custo e das taxas dos serviços do departamento de águas da cidade. Quase todos os estagiários participaram da redação de projetos de legislação municipal, preparo de manuais de pessoal e de inquéritos sobre tabelas de vencimentos e salários, bem como a quase totalidade respondeu questionários e realizou investigações sobre queixas e reclamações do público.

E' igualmente interessante a tendência que se observa quanto às relações entre estagiários e outras autoridades administrativas. Durante os primeiros quatro meses de trabalho, pelo menos três estagiários apresentaram relatórios diretamente aos órgãos de governo de suas cidades e igual número conferenciou com contratantes e pessoas que tinham importantes transações a realizar com a administração municipal. Quatro estagiários serviram temporariamente na qualidade de membros da administração em "linha", geralmente durante doença ou afastamento dos chefes de departamentos, e um deles foi interinamente administrador de cidade.

OBSERVAÇÕES GERAIS

Os membros do corpo docente da Universidade têm experimentado profunda satisfação com o sistema de estágios. O seu valor como processo de treinamento de estagiários é indiscutível, e o seu mérito para as cidades está positivamente indicado. Os administradores de cidades são, de modo geral, bons mestres e elaboram cuidadosos planos que proporcionam interessantes oportunidades aos seus estagiários.

A experiência com a colocação de estudantes após o estágio tem sido muito razoável. Espera-se que os estudantes, de maneira geral, permaneçam no serviço público de suas cidades, pelo menos durante um ano após os estágios. Nenhuma orien-

tação rígida, entretanto, poderá ser estabelecida, quer pelo corpo docente da Universidade, quer pelos administradores supervisores dos estagios.

O fator idade deve ser levado em consideração. Pessoas de seus trinta anos procuram, naturalmente, ingressar cedo na profissão de administradores e costumam possuir valiosa experiência ao iniciarem o programa de treinamento. À medida, porém, em que os veteranos de guerra, de mais idade, vêm concluindo o programa e se afastam, e a média das idades dos estudantes cai abaixo dos vinte e cinco anos, cresce a disposição das cidades em conservar os que se diplomam. Mas, aumentando a importância dos serviços dos estagiários, haverá menos probabilidades — exceção feita das exigências do serviço militar, de que esses jovens tenham de deixar o serviço público municipal.

Não se poderá superestimar a importância de fazer-se com que o estágio se torne parte integrante do programa de cursos de pós-graduados da Universidade, e a de estabelecer-se estreita cooperação entre os administradores da cidade e o corpo docente. O primeiro desses objetivos, conforme se afirmou acima, atinge-se com o seminário para aprendizes e das visitas dos professores aos estagiários, em seus locais de trabalho. A cooperação entre os membros do corpo docente e os adminis-

tradores de cidades consegue-se, em larga medida, mediante os quatro dias de debates anuais, dos administradores. Cada ano, uma parte do programa de estudos é dedicada à discussão dos problemas de treinamento, e a troca de idéias entre os administradores, ou entre estes e os professores, tem-se revelado muito benéfica para todos. Eis aí uma oportunidade para o planejamento e a avaliação, em conjunto, de programas e planos.

Mas o êxito do sistema de treinamento só foi possível graças ao apoio dos administradores de cidades que do mesmo participaram. Alguns deles tiveram de convencer câmaras municipais relutantes, do acerto de proporcionar base financeira ao plano. E foram obrigados a enfrentar possíveis críticas de subordinados ou cidadãos menos confiantes, que tendem a considerar intrusos os que vêm de fora. Mas, de modo geral, aqueles que marcharam para a frente justificaram a confiança depositada no programa. Demonstraram o valor dos estagiários-assistentes capazes, em cidades de dez mil habitantes ou ainda menores. E os seus programas revelaram que um estudante inteligente e trabalhador pode obter treinamento valioso em cidades grandes ou pequenas.

In "Public Management", janeiro de 1952.

Complexos Culturais e Liberdades Civis

JOSÉ ALÍPIO GOULART

CAPÍTULO I — 1. *Legado indígena*. 2. *Contribuição do negro africano*. 3. *Herança Portuguesa*.

1. LEGADO INDÍGENA

O LEGADO indígena para a formação cultural brasileira foi grande e muito importante. Muitos dos elementos que integram a nossa cultura contemporânea vieram das tribos indígenas que se espalhavam pelo interior e pelo litoral do Brasil, notadamente das que se encontravam localizadas na faixa litorânea e que foram as primeiras a travar encontro com gentes e cultura lusitanas. Esse contato fez com que muitos complexos da cultura indígena permanecessem ornando a formação culturalística do Brasil e chegando até nossos dias.

Inicialmente podemos mencionar a linguagem como um dos elementos mais preponderantes da cultura indígena; para justificar essa afirmativa basta verificar como o português falado no Brasil está eivado de termos de origem indígena principalmente oriundos do "tupi", usado na costa e conhecido como "língua geral". A assimilação, por parte do português, da linguagem falada pelo índio brasileiro possibilitou essa integração que hoje tanto enriquece o idioma nacional.

Sua cultura material era constituída em grande parte pela prática da agricultura onde obtinham os elementos indispensáveis à sua alimentação. Cultivavam a mandioca, o milho, a batata, o amendoim e outros produtos da terra; porém, como não conheciam nenhum processo de preservação e adubagem do solo, viam-se compelidos a freqüentes e contínuas mudanças. Há, ainda, a variação do tipo de habitação, ora quadrada, ora retangular, sendo as casas construídas de folhas de palmeira. Quem viaja pelo interior do Brasil encontra freqüentemente esse tipo de habitação embora um tanto modificado. O uso da rede para dormir; da canoa para atravessar e viajar em rios e lagoas, são outros tantos elementos culturais que conservamos e que nos foram legados pelos indígenas, assim como o fabrico de cestos de palha de coqueiro; o uso do tabaco; a gamela; o côco de beber água, a pesca à linha e a anzol; a arapuca para caçar passarinhos; o hábito de tomar banho em rio; descansar de cócoras; andar de pés descalços, etc.

Elemento valioso da fixação da cultura material indígena foi a mulher gentia. Dela, diz Gilberto Freire em "Casa Grande & Senzala":

"Por seu intermédio enriqueceu-se a vida no Brasil, como adiante veremos, de uma série de alimentos *ainda hoje em uso*, de drogas e remédios caseiros, de tradições ligadas ao desenvolvimento da criança, de um conjunto de utensílios de cozinha, de processos de higiene tropical — inclusive o banho freqüente ou pelo menos diário, que tanto deve ter escandalizado o europeu porcalhão do século XVI."

"Ela nos deu ainda a rede em que se embalaria o sono ou a volúpia do brasileiro; o óleo de côco para o cabelo das mulheres; um grupo de animais domésticos amansados pelas suas mãos.

Da cunhã é que nos veio o melhor da cultura indígena. O asseio pessoal. A higiene do corpo. O milho. O caju. O mingau. O *brasileiro de hoje*, amante do banho e sempre de pente e espelhinho no bôlso, o cabelo brilhante de loção ou de óleo de côco, reflete a influência de tão remotas avós." (grifos nossos)

E quando sabemos que foram essas mulheres que se amancebaram com os primeiros colonizadores aqui chegados; que com eles tiveram filhos; e que formaram a base da família brasileira, então compreendemos mais claramente como esses e outros complexos culturais atravessaram o tempo...

"Aos índios *deve a nossa gente atual*, especialmente nas paragens em que mais cruzaram, como é o caso no centro, norte, oeste e leste e mesmo sul do país, muitos dos conhecimentos de pesca, várias plantas alimentares e medicinais, muitas palavras da linguagem corrente, muitos costumes locais, alguns fenômenos da mística popular, várias danças plebéias e certo influxo na poesia anônima, especialmente no ciclo de "romances de vaqueiros", muito corrente na região sertaneja do norte, na famosa zona das secas, entre o Paraguaçu e o Parnaíba, a velha pátria dos Cariris." (grifo nosso).

Nesse pequeno trecho do "Compêndio de História da Literatura Brasileira" — citado por Manoel Diégues Junior na sua publicação intitulada "Etnias e Culturas no Brasil", — Silvio Romero e João Ribeiro sintetizaram a participação indígena na vida cultural brasileira, de modo concreto, todavia verdadeiramente sedutor para um estudo mais amplo e acurado dessa participação.

2. CONTRIBUIÇÃO DO NEGRO AFRICANO

A rigor, esta parte deveria vir depois da que a precede porque o negro foi um produto importado da África para o Brasil, pelo português, quando a expansão colonial fez sentir a necessidade do braço escravo para os trabalhos de eito, coisa que o nosso índio jamais se submeteu a não ser pela força.

A contribuição do negro africano na formação cultural brasileira está hoje em dia sobremodo caracterizada através dos estudos procedidos por Nina Rodrigues, na Bahia, Artur Ramos, que modernizou e difundiu o trabalho daquele, e Gilberto Freire com o seu capítulo sobre o negro escravo no livro "Casa Grande & Senzala". Outros autores contribuíram com enorme parcela de trabalhos sobre o africano no Brasil, sua cultura e sua contribuição à formação cultural brasileira. Dentre estes podemos citar Luiz Viana Filho, Nelson de Sena, Edison Carneiro, Dante Laytano, e outros.

Apesar de sua expansão por quase todo o território brasileiro é no Estado da Bahia onde atualmente se encontra a maior fonte de usos e costumes deixados pelos negros no Brasil. No vestuário e na alimentação, — principalmente — os resíduos culturais dos negros são abundantes.

O uso das saias rodadas, do pano da costa, o torso triangular na cabeça, os ricos colares e braceletes de ouro cobrindo os braços até ao meio, ou quase todo, os "balangandãs" e as figas. As saias rendadas e as sandálias curtas chegando somente até o meio do pé.

No que concerne a alimentação, diz Nina Rodrigues: "grande é o número de pratos ou iguarias, de reputação feita, tomados aos negros, embora hoje muito alterados na sua simplicidade primitiva". Dentre os de maior reputação, temos: o "vatapá" preparado com arroz em pó, camarão pisado, ou galinha, carne ou peixe, e grandes doses de azeite de dendê, e pimenta; o "caruru", espécie de sopa grossa de quiabo onde entram os demais ingredientes do vatapá excetuando o arroz em pó; o "acarajé", bolos de feijão branco ou amarelo, ralado com pimenta e frito no dendê; e, ainda, o "abará", o "mungunzá", o "acaçá", o cuscus, etc.

As danças, por sua vez, ainda hoje são revividas nos "maracatus" em Alagoas e Pernambuco; na "dança do tambor" no Maranhão; nos "candomblés e batuques" na Bahia, inclusive o "samba", dança tão comum no Brasil, cuja origem é essencialmente negra. A propósito transcrevemos um trecho publicado no "Jornal de Notícias", da Bahia, de 12 de fevereiro de 1901:

"A polícia que, para acabar com o pernicioso brinque do entrudo, procurou vulgarizar a festa de Momo entre nós, não poderá, do mesmo modo, regularizá-la, e evitar que ela nos ponha abaixo do nível social em que estamos? Demais, se o candomblé e o samba são proibidos nos arrabaldes e nas praças, como hão de campear dentro da cidade em um dia festivo como o do Carnaval?" (o grifo é nosso).

Da música sobra-nos hoje o uso do "tambor", do "canzá", do "apito" da "cuíca", do "birimbau", e sobretudo o barulho ensurdecedor provocado pelos conjuntos instrumentais e cânticos estridentes que era uma característica dos negros e que hoje se nota com tanta frequência nas festas carnavalescas. Sobre esse aspecto, ainda o "Jornal de

Notícias", de 15 de fevereiro de 1901, fazia o seguinte comentário:

"Começaram, infelizmente, desde ontem, a se exhibir em *algazarra infernal*, sem espírito nem gosto, os célebres grupos africanizados de canzás e búzios." (grifos nossos)

Também, por outro lado, a melancolia de certos trechos musicais nossos, tão em voga atualmente, refletem o ritmo dolente e saudoso das canções entoadas pelo negro escravo quando no coração lhes apertava a saudade da pátria e da família distantes e perdidas...

Diz Nina Rodrigues que "na escultura, porém, é que com mais segurança e apuro se revela a capacidade artística dos Negros". De fato é apreciável a obra deixada pelo negro no terreno da escultura, de modo geral mais influenciada pelas crenças religiosas cujos deuses e culto sempre serviram de tema e ofereceram motivos mais valiosos como fonte de inspiração para os rudes artistas negros. Várias figuras do culto Gêge-Jurubano, de Yemanjá, de Ochês, de Changô, de Ochum, além de outras peças como tronos, cofres, animais, etc., enriquecem os nossos museus.

Para alguns autores os negros chegados ao Brasil provinham em grande parte de raças inferiores o que para nós constitui julgamento precipitado e errôneo. Antropológicamente está hoje provado que não existe "raça inferior". Todos os antropólogos são unânimes em asseverar, depois de severos estudos e conclusões definitivas, que as provas biológicas mais elementares demonstram que as variedades humanas existentes pertencem à mesma e única espécie. Ralph Linton, no seu livro em versão mexicana intitulado "Estudio del Hombre" diz:

"Aunque prescindamos de las pruebas aportadas por la hibridación, es incontestable el hecho de que todos los seres humanos pertenecemos a la misma especie."

Com relação ao negro, então, essa concepção de superioridade do branco de há muito foi condenada. Vejamos o que sobre o assunto diz Gilberto Freire em "Casa Grande & Senzala":

"Aliás na inferioridade ou superioridade de raças pelo critério da forma do crânio já não se acredita; e esse descrédito leva atrás de si muito do que pareceu científico nas pretensões de superioridade mental inata e hereditária, dos brancos sobre os negros."

Também na opinião expressa pelo Professor Franz Boas em sua obra intitulada "The Mind of Primitive Man" o negro sempre apresentou entre outros traços superiores "considerável iniciativa pessoal, talento de organização, poder de imaginação e aptidão técnica e econômica." Há que se considerar também outros traços de evolução racial apresentados pelo negro, como sejam: a escassez de pelos, a grossura dos lábios, etc.

Manoel Diégues Junior em "Etnias e Culturas no Brasil" é que explica bem o estado psicológico do elemento negro que aportou às plagas brasileiras. Diz êle:

"Foi sobre o regime escravagista que o negro entrou no Brasil, o que desde logo caracterizou sua situação; o

que passou a participar da formação brasileira não foi puramente o negro da África, mas o negro escravo."

E mais:

"Em virtude desta situação de escravo, com sua cultura deturpada ou se não perturbada, é que se considerou o negro um elemento inferior; não somente uma etnia como também uma cultura inferior. Como raça inferior sempre foi olhada e encarada, negando-se-lhe, entretanto, a existência de condições sociais e culturais bem significativas. Condições essas, em grande parte, já reveladas no seu "habitat" nativo, em várias atividades, mas estranguladas ou asfixiadas em sua vida de escravo e como escravo não raro afastado de sua família, de seu ambiente, de seus companheiros de grupo étnico e cultural."

Aí está, portanto, a explicação clara e insofismável daquilo que para alguns pareceu inferioridade racial. O que de fato se verificou foi a ação depreciadora da escravatura sobre a personalidade do negro anulando e impedindo a exteriorização de atividades e conseqüentemente turbandando sua cultura.

3. HERANÇA PORTUGUESA

A transplantação de cultura que o português realizou no Brasil ao aqui fixar-se como colono foi fundamental para a formação cultural brasileira. Radicando-se no Brasil, o português trouxe consigo não só a variação étnica, por ser um grupo mesclado de várias origens, inclusive de mouros e judeus, como também proporcionou complexos culturais bastante heterogêneos. Isto se explica. Na época da colonização do Brasil, Portugal estava no auge de sua expansão marítima e comercial com o que atraía para si a atenção e o interesse dos povos europeus. Ao iniciar a exploração econômica do Brasil com a extração do pau brasil e com a produção do açúcar fêz ocorrer para as plagas brasileiras elementos de vários graus sociais e nacionalidades diferentes, conseqüentemente, portadores de variado elemento cultural.

Do português herdamos a língua como também a formação da família que constitui a base de nossa organização social; do lusitano nos ficou ainda o tipo de habitação; o traje; os meios de transporte; a culinária e o mobiliário; a arte; o contorno das cidades e vilas; as instituições administrativas, sociais e morais e uma porção de outros complexos culturais, inclusive de ordem política. "Fundamental, pois, se constituiu para a formação brasileira a contribuição do lusitano" como bem diz Diégues Junior.

A fácil assimilação por parte do gentio dos usos e costumes trazidos pelos portugueses, em grande parte devido à aceitação imediata e fácil do invasor por parte da nativa, no terreno sexual, tornou possível a realização de uma transculturação integral que se foi fixando e aumentando à medida que novas levas de portugueses para aqui se transportavam em busca das riquezas da terra tão propaladas nas cartas de Caminha e outros.

Vejamos o que diz Gilberto Freire em "Casa Grande & Senzala" sobre essa aceitação que a mulher brasileira ofereceu ao invasor:

"Por sua vez o invasor pouco numeroso foi desde logo contemporizando com o elemento nativo: servindo-se do homem para as necessidades de trabalho e principalmente de guerra, de conquista dos sertões e desbravamento do mato virgem; e da mulher para as de geração e de formação de família."

E mais adiante:

"O europeu saltava em terra escorregando em índia nua; os próprios padres da Companhia precisavam descer com cuidado, senão atolavam o pé em carne. Muitos clérigos, dos outros, deixaram-se contaminar pela devassidão. *As mulheres eram as primeiras a se entregarem aos brancos*, as mais ardentes indo esfregar-se nas pernas desses que supunham deuses. Davam-se ao europeu por um pente ou um caco de espelho." (grifo nosso)

Como se verifica das afirmativas de Gilberto Freire a aceitação por parte da mulher foi integral e imediata o que proporcionou, como era natural, fácil transplantação da cultura portuguesa, pois, morando na mesma habitação, adorando o invasor como um deus mais que como homem, a nativa foi assimilando rapidamente usos, costumes, hábitos e outros elementos culturais, inclusive a língua.

Logo em seguida veio o africano. Esse elemento étnico trouxe também sua cultura; porém, como foi dito antes, a influência da escravidão não só deturpou essa cultura como impingiu ao negro a aceitação da cultura transplantada pelo português, e que o africano absorvia na lavoura, nos engenhos de açúcar, nas cozinhas das casas grandes, nos currais e em tudo mais.

Deixamos de fazer maiores comentários sobre os vários complexos culturais trazidos pelo português para o Brasil porque seria alongar de muito esse capítulo para falar de coisas que persistem vivíssimas já agora no "ethos" dos brasileiros.

Não foi só da contribuição do índio, do africano e do português que se compôs e se compõe a cultura brasileira. E' preciso não esquecer que também concorreram com boa dose de transculturação o francês, o italiano, o alemão, o espanhol, o japonês e outros. Embora com participação bem menor que a daqueles, estes grupos étnicos alienígenas, mais uns menos outros concorreram, todavia, com parcelas que se fixaram definitivamente, embora só a partir do século XIX essas correntes imigratórias tomassem vulto. Dois acontecimentos contribuíram decisivamente para maior intensidade da imigração branca e livre: a abertura dos portos e depois a paralisação da entrada do negro escravo.

Apresentamos neste primeiro capítulo um rápido esboço dos primórdios da nossa formação cultural por nos parecer que essa formação e os novos elementos que a ela vieram posteriormente se juntando muito contribuíram para o estado de coisas que constituirá o assunto do 2.º capítulo deste despretensioso trabalho.

CAPÍTULO II — 1. A organização primeira. 2. Reasfixiamento das liberdades civis. 3. Conclusões.

1. A ORGANIZAÇÃO PRIMEIRA

Pouco tempo depois de iniciada a colonização já se encontram formados, organizados e distribuídos pelo território brasileiro grandes grupos sociais: os clãs.

Devido ao sistema das sesmarias, os grandes senhores viram-se possuidores de extensas porções de terras, onde assentavam os alicerces da casa grande e passavam a exercer poder absoluto e integral sobre tudo que “desse” e “vivesse” dentro dos limites do seu feudo. Esses senhores, munidos de carta régia, que lhes outorgava algumas centenas de chão, sentindo-se possuidores de grande força representada pelos serviços prestados à coroa, pela grande propriedade humana de que eram donos, e pela riqueza agrícola ou pastoril que possuíam, tornaram-se grandes latifundiários e estabeleceram o sistema de núcleos estanques dentro dos quais só uma lei e um direito prevaleciam: a vontade do chefe.

Com esse poder sobre tudo que os rodeava, estabeleceram dentro dos seus domínios uma organização social inteiramente subordinada ao seu arbítrio irrestrito e irrecorrível, a que se subordinava todo o elemento humano que o rodeava.

Ao estabelecer-se a organização administrativa “legal” em toda a colônia deu-se o choque inevitável entre a autoridade natural e a autoridade constituída. Esta não compreendia e nem admitia aquela, advindo daí o conflito entre ambas que terminou por desarticular e liquidar os clãs e asfixiar o sistema feudal. Essa luta, entretanto, foi demorada e teve seus aspectos trágicos, pois, a desorganização organizada das hostes administrativas governamentais a par de um conceito errôneo, arbitrário e desonesto, de autoridade, servia para fortalecer cada vez mais o poder dos grandes senhores pela segurança e defesa que os feudos ofereciam, em parte, contra as irregularidades e a coesão das autoridades atrabiliárias encarregadas de aplicar a lei. Só à força da força fornecida pela coroa ao seu representante na colônia foi possível a êste a vitória sobre aqueles.

A partir daí passou então o povo a sofrer a ação direta daquelas autoridades que, montadas no poder recebido da metrópole para exercer uma força administrativa organizadora e moralizadora, desvirtuavam essa finalidade entrando pelo terreno da desordem e da corrupção, submetendo o povo a um sistema de autocracia absoluta e concedendo-lhe um único direito: o de não ter direitos.

Os aparelhos de justiça são meros instrumentos de obediência, sem autoridade nem personalidade, sempre prontos a satisfazer os desejos oriundos do alto e por sua vez usando suas atribuições para implantar a vindita, a perseguição legalizada,

o enxovalhamento. Não há respeito à pessoa física, ou jurídica, nem à propriedade e nem a coisa alguma. A extorsão se expande de forma avassaladora, a rapacidade domina incentivadas pelo sistema de arrendamento de cargos públicos.

Os juizes, eleitos pelas populações locais, traziam o ferrete do grupo que o elegera contra o qual não exercia sua autoridade nem prerrogativas; muito ao contrário, passava a ser elemento de vindita dos candidatos e dos caudilhos rurais de quem mereciam confiança, e à custa dos quais corra a “compra” dos votos que o elegera a si próprio. Era um juiz de facção, um “instrumento de impunidade ou o instrumento da vingança, conforme tem diante de si um amigo ou um adversário”, no dizer de Oliveira Viana.

Da mesma forma age o aparelho policial. Sob a orientação e chefia de capitães-mores, eleitos pelo povo da localidade e escolhidos entre os principais do local o que os torna homens de facção servindo a determinado grupo.

E assim são as demais autoridades com jurisdição sobre o povo sejam elas administrativas, policiais, militares, judiciais.

Diante desse estado de coisas a revolta popular crescia dia a dia contra a desorganização e o abuso do poder público.

2. REASFIXIAMENTO DAS LIBERDADES CIVIS

Com o advento do Império a situação começou a tomar novo rumo no sentido da ordem e da legalidade. Alguns atos e reformas vieram reduzir a ação onipotente dos potentados e dos grupos locais diminuindo, gradativamente, os desmandos e as opressões até então operantes. “E as liberdades civis do homem-povo estavam sendo, pouco a pouco, asseguradas.”

Eis que, com a Constituição de 91 — “estadualizando a magistratura e criando as oligarquias — representou indiscutivelmente um passo atrás, um verdadeiro regresso neste sistema de garantias das liberdades privadas, que o Império estava lentamente organizando” (Almir Marcos Madeira), que, não fôra a instituição do *Habeas-corpus*, teria perecido de vez. Mesmo assim, grande parte dos vícios e cacoetes de outrora voltaram a imperar com a presença dos juizes e delegados sob a égide e obediência de facções políticas locais.

Retrocedemos, pois, a um sistema que já dera mostras de sua inconveniência, apenas por querermos copiar organizações alheias, que se apresentavam em completo desacôrdo com a nossa formação social e política. E o pior é que nada fizemos para que estas organizações pudessem surtir efeito dentro nós, como seja: educando o povo e dando-lhe uma consciência individual e política. Também nenhum trabalho de adaptação foi encetado no sentido de extrair da organização importada elementos subsidiários para um trabalho que de fato consultasse os interesses do povo brasileiro.

Persistimos no velho sistema das oligarquias retendo em suas mãos o pensamento do homem-povo e este continuou alheio, desinteressado e vazio, sem nenhuma expressão, subjugado pelas correntes partidárias, à mercê das invectivas contrárias, e sem nenhuma garantia no uso de suas liberdades fundamentais que continuam sendo letra morta nos textos legais, constituindo, apenas, motivos para tiragens demagógicas, por parte daqueles que menos as respeitam.

Assim é que vive o homem-povo sob o jugo do coronelato, do chefe político, do "juiz nosso" e do "delegado nosso", sempre ameaçado na sua liberdade de pensar, de agir, acorrentado a interesses pessoais que não próprios.

E o eleitor, depois de votar, toma uma cachaca, come um churrasco à guisa de agradecimento do candidato e volta à sua faina diária sem a mínima consciência do ato que praticou, sem nenhum interesse pelos altos destinos da nação, mas absolutamente tranqüilo pela prova de lealdade e dedicação ao chefe, que acabou de dar, e que lhe soa como ação patriótica, pois essa foi a sensação que incutiram na sua ignorância cada vez mais nutrida e mantida pelos grupos interessados.

E' a democracia sem opinião. Sem esta base vital que é a consciência do eleitor. Sem a sua essência primordial que é o respeito pelas liberdades individuais. Sem a sua característica maior que é o acatamento da vontade soberana do povo.

Passado o período limitado da pré-eleição, retorna o homem-povo ao seu anonimato, completamente desconhecido dos poderes constituídos.

Diz Oliveira Viana, no prefácio do seu livro "O Idealismo da Constituição":

"No Brasil, o problema fundamental da organização democrática não pode ser este, não pode ser o mesmo da América e da Europa. O nosso problema político fundamental não é o problema do voto — e sim o problema da organização das fontes de opinião. Temos que suprir pela ação consciente do indivíduo e do Estado, e até onde fôr possível, aquilo que a nossa evolução histórica ainda não nos pôde dar: estrutura, organização, consciência coletiva."

Aí está, retratado, em poucas palavras, o verdadeiro problema fundamental da organização nacional.

"Há cem anos, não têm feito outra coisa senão organizar o voto, preparar o voto e... corromper o voto." (Oliveira Viana — Ob. citada).

Na verdade nos falta estrutura, organização, consciência coletiva, como disse Oliveira Viana. E' que na realidade nunca houve a preocupação de se preparar o povo para o exercício de uma

democracia "de fato". Sempre nos preocupamos em transplantar o que foi feito pelo europeu ou pelo americano embora em absoluta contra-indicação com a nossa formação e realidade político-social.

A questão não é procurar um regime que disfarçadamente pareça atender ao "status" brasileiro; o problema é estruturar e organizar as fontes de opinião no sentido de se exercer um regime democrático na justa acepção do termo.

Para isso, é preciso, antes de mais nada, educar as "massas", dar-lhes uma consciência que vá do indivíduo ao coletivo. E para isto é imprescindível, básico, fundamental, que se comece por respeitar as liberdades civis que todo homem faz jus para que, diante disso, ele se compenetre do seu valor cívico, da sua dignidade como cidadão, de sua responsabilidade pelo bom ou mau destino de sua Pátria, e possa, de sua consciência, *selecionar valores reais* para as altas funções políticas e administrativas do Estado.

3. CONCLUSÃO

Explicuemos, agora, porque iniciamos o presente trabalho com um rápido esboço dos complexos culturais que nos legaram o índio, o africano e o português.

Quer queiramos quer não, muito que aí está na realidade nacional presente, é produto daqueles complexos. Ainda somos um povo e uma sociedade muito jovens para poder libertarmo-nos ou modificar a herança cultural que recebemos. Apenas a temos deturpado, porque as condições hoje são diferentes e continuamos presos a certos resquícios de que já nos deveríamos ter libertado.

Na passividade e na acomodação do brasileiro atual, há muito do índio submisso, que aceitou o invasor de braços abertos, e do negro escravo cujo sangue ainda nos corre quente nas veias. Na falta de estrutura e de ordem contemporânea, revive o português desorganizado e pachorrento que para aqui se transportou apenas para buscar ouro e pedras preciosas.

Quando hoje o brasileiro se acocora na beira da estrada ou à porta da choupana, fumando seu cachimbo de barro e deixando o mundo rodar, é o nosso índio que ali está. Quando faz a sua roça e só volta a replantá-la depois de consumir o produto da primeira colheita, é o índio que ali está. Quando recebe o voto da mão do chefe para depositar na urna, em retribuição a um par de botinas ou a uma calça, é o índio se entregando por um

caco de espelhos ou pente, é o negro escravo e submisso cumprindo a ordem do senhor que ali está. Quando rebola, canta e grita nas festas carnavalescas, é ainda o negro escravo que procura iludir-se como nos velhos tempos dos terreiros e das senzalas. Quando se mostra desinteressado pelos problemas coletivos, pelos destinos da Pátria, é o português personalíssimo cuidando só de si. Quando se apresenta ávido de posição e riqueza, sem nenhum sentimento patriótico, é o português à cata de ouro e pedras para enriquecer e voltar à santa terrinha. Quando procura buscar lá fora coisas que não condizem com o nosso mundo interno, é ainda o português querendo implantar no seio da mata virgem o esplendor da corte lisboeta. Quando se julga senhor das terras e das gentes, é a herança das sesmarias e dos latifúndios.

No dia em que tiver estruturada e organizada a opinião coletiva; no dia em que houver consciência do valor individual; quando o brasileiro contar asseguradas suas liberdades civis, não mais haverá “juiz nosso” nem “delegado nosso” e nem “candidato nosso”.

Enquanto permanecer como está, o Brasil será sempre um prisioneiro de si mesmo.

BIBLIOGRAFIA

- Etnias e Culturas no Brasil* — Manoel Diégues Junior.
Casa Grande & Senzala — Gilberto Freire.
Curso de Sociologia — 1952 — F.G.V. — Marcos Almir Madeira.
Os Africanos no Brasil — Nina Rodrigues.
A Organização Nacional — Alberto Tôrres.
Populações Meridionais — Oliveira Viana.
O Idealismo da Constituição — Oliveira Viana.

Administração de Material no Departamento dos Correios e Telégrafos

OSCAR VICTORINO MOREIRA

III

2.^a PARTE

AQUISIÇÃO

SURGE a questão do critério a ser adotado, isto é, a aplicação do sistema de centralização ou descentralização administrativa, devendo a escolha obedecer às razões de ordem técnica, administrativa, econômica, financeira, jamais às de natureza política.

As alegações comuns de que a legislação constitui entrave e de que um serviço industrial só pode ser eficiente se obtiver condições de exceção não convencem; ao contrário, podem evidenciar falta de capacidade administrativa. Gerir dinheiros públicos em regime de exceção, em condições especiais, não constitui fato capaz de conferir atestado de capacidade a alguém. O Código de Contabilidade Pública é malquisto por muitos, devido aos "entraves" que acarreta; somos decididamente partidários de sua reforma, mas não pelo motivo acima, e sim porque, deixando de prever o controle administrativo, se torna, a nosso ver, insuficiente e abre tôdas as portas aos inescrupulosos. Basta, para manobrá-lo, um conhecimento aperfeiçoado de como aplicar as disposições convenientes ao que se deseja fazer.

Esse intento manifesto de muitos no sentido de não cumprir as leis é recriminável, uma vez que o primeiro dever do cidadão é a obediência às normas do convívio humano. Já, D. Pedro I, há um século, o afirmou, quando dissolveu o Parlamento.

Não é a lei que ensina administração; se o indivíduo fôr dotado medianamente de bom-senso, só, por si, conseguirá algum êxito, e nesse particular a afirmativa de Gray é contundente:

"The elementary principle of management in common sense." (1)

Foi o D.C.T. afastado da centralização das compras do Departamento Federal de Compras. E' justo, portanto, que perguntemos se a experiência redundou em vantagem para o Estado. Frisamos, para o Estado, porque não devemos considerar serviços públicos isoladamente. Quem paga é um só, o povo.

Para que o sistema seja defendido é preciso que prove os benefícios que traz. Ora, as vantagens da centralização têm sido provadas e reconhecidas, à exceção apenas dos que se sentem feridos em sua economia particular, como bem acentua Russell Forbes, ao comentar a implantação desse regime em vários pontos de seu país.

Na monografia "Redução do Custo dos Serviços de Material", premiada pelo D.A.S.P. em 1949, encontramos documentação em favor da centralização e crítica aos que se batem contra esse regime, com argumentos que ainda não foram contestados.

Busquemos ensinamentos nas palavras de vários autores, para não ficarmos isoladamente defendendo um ponto de vista, principalmente quando sabemos que a matéria já mereceu longos estudos em países que cuidam da administração.

A conveniência de um órgão centralizador das compras é incontestável, pois a soma de conhecimentos que adquire, no trato diário com as questões que para outros constituem problemas e para ele nada mais que rotina, permite a redução do custo administrativo de empreendimento e, por conseguinte, a maior valorização do dinheiro empregado. Galloway estuda a matéria e dá sua opinião:

"Many flourishing organizations leave their purchasing work largely to the individual department and the persons therein most conversant with the material, its need, and uses. To do this on a parity with giving de right of "hire and fire" to each foremen. So long as no serious disarrangement of the daily work of the organization occurs, the practice is permitted, because there is no apparent reason for discontinuing it. Almost any individual or department can, when necessity demands, place orders for material and secure it when wanted, if the market is in a fairly loose condition. Coupled with this, however, is the obligation on the part of who ever does the buying, to pay no more than the lowest price which the market offers. This part of the work is not as easy as the mere placing of orders, and in this respect many employees, who are not trained buyers, fail." (2)

Galloway nos mostra a conveniência da centralização das compras e outro autor, Russel For-

(2) GALLOWAY, LEE — *Office Management, its Principles and Practice* — Sixth Printing, The Ronald Press Co. New York, N.Y. 1923 — p. 265.

(1) GRAY, J. SETTON — april. 27. 1937 — p. 12.

bes, nos diz da fixação de responsabilidades em consequência do regime.

"Centralized purchasing definitely locates responsibility for purchasing and encourages the development of expertness in buying." (3)

Além da localização da responsabilidade, o desenvolvimento técnico é outro ponto importante que recomenda a centralização das aquisições; as vantagens financeiras que traz são bastantes para justificar a adoção do sistema.

"The purposes of centralized purchasing are to combine many small orders into single big contracts, to secure better prices, to make the experiences of many plants available to all, and in general to gain the benefits of large volumes and of cooperation." (4)

Esses propósitos do sistema centralizado não se restringem a simples papel, quer dizer, são efetivos, pois é a prática que os comprova. A condenação de um regime não deve ser feita por simples vontade pessoal, mas mediante provas hábeis e apresentação de outro que permita, de fato, a obtenção de maiores vantagens.

Quando da implantação da antiga Comissão Central de Compras, ainda em fase experimental, não possuindo a administração pública os indispensáveis conhecimentos para organizar o serviço nos novos moldes, apresentou aquele órgão um resultado surpreendente: — Nos quatro anos, de 1931 a 1934, foram feitas tôdas as compras necessárias, inclusive para o D.C.T., e uma economia de mais de Cr\$ 121.000.000,00 foi apurada, sobre um total de distribuição de créditos no montante de Cr\$ 442.480.000,00, ou seja, 27,5% de benefício com o novo sistema. (5)

Se já essas opiniões não bastassem para sustentar nossas observações, a de Forbes, um dos reconhecidos expoentes na administração de material, é suficiente para provar o que desejamos.

Antes de transcrevermos suas palavras, desejamos colocar em evidência um ponto que pode passar despercebido pelo leitor: — Somos favoráveis à centralização das compras num só órgão, mas se razões mais fortes, e por nós desconhecidas, indicarem que deve o serviço ser, algumas vezes, descentralizado, como no caso do D.C.T., aí, nesse Departamento, deve ser o serviço centralizado, não sendo justificável a descentralização de modo algum. Observemos as palavras de Forbes.

"Centralized purchasing is now generally accepted as one of the earmarks of a modern, economical and efficient administration in all forms of government. Its widespread adoption and practice in the majority of states and in hundred of cities and counties offers conclusive proof that it has inherent advantages for the taxpayer." (6)

(3) FORBES, RUSSEL — *Purchasing for Small Cities* — Publ. n.º 66, Public Administration Service, Chicago, Illinois, 1940 — p. 111.

(4) CADY, EDWIN LAIRD — *Industrial Management* — John Wiley & Sons, Inc., New York, 1945 — p. 192.

(5) SHILLING, OTTO — *Relatório da Comissão Central de Compras de março de 1935* — Estabelecimento Gráfico "Apollo", 36, rua da Misericórdia, 38, Rio de Janeiro, 1935 — págs. 27-28.

(6) FORBES, RUSSEL — *Centralized Purchasing*, National Association of Purchasing Agents, 11 Park Place New York, N.Y. 1941 — p. 6.

A seguir, Forbes enumera um sumário das vantagens da centralização das compras, do qual destacamos o seguinte:

1. Menor preço unitário dos artigos;
2. Redução do custo administrativo do órgão pela diminuição de pessoal;
3. Redução de burocracia;
4. Emprego de especificações e adoção da padronização;
5. Contrôlo e supervisão de diversas atividades administrativas, tais como :
 - a) Inspeção na recepção de materiais;
 - b) Estocagem e distribuição;
 - c) Relações interdepartamentais; alienação de excedentes ou de material obsoleto;
6. Apuração contábil e econômica das atividades;
7. Tempo integral do pessoal com aumento de conhecimentos;
8. Simplificação de formalidades, despertando maior interesse de parte dos licitantes e, como consequência, melhoria de preços de compra.

Depois de lermos as palavras do mestre norte-americano, vamos recorrer a uma opinião brasileira, de órgão especializado.

O D.A.S.P. já se manifestou sobre as vantagens da centralização das compras, e o fez no Relatório das atividades da antiga Divisão de Organização, em 1942. Esse Departamento, órgão técnico e especializado nos problemas de administração-geral, constitui naturalmente a mais acatada fonte de informação e orientação entre nós, e por esse motivo sua opinião merece especial respeito. Destarte, quando expressamos nossa opinião favorável à centralização das aquisições, julgamos não estar praticando um erro, pois ela coincide com a do mais elevado órgão de administração-geral brasileiro. Temos calcado nossos pontos de vista em autores norte-americanos, o que poderia ser motivo para contestação do valor das idéias expostas, visto que os exemplos citados não eram nacionais e sim estrangeiros. A opinião do D.A.S.P., porém, é bem brasileira :

"O princípio da centralização de compras estabelecido pelo Decreto n.º 19.587, de 14 de janeiro de 1931, que criou a Comissão Central de Compras, não chegou a entrar totalmente em vigor, em virtude de uma série de exceções que logo se firmaram, em sua maioria injustificadamente, constituindo reações contra o sistema.

A permissão para determinadas repartições adquirirem diretamente o material permanente e de consumo de que necessitam deturpa o sistema e é sobremodo prejudicial à economia das compras de material para os serviços públicos civis.

Além disso, a centralização da aquisição tem como vantagem pronunciada a de poder determinar a padronização, bem como a especificação correta dos materiais a serem adquiridos.

Num sistema de aquisição descentralizado, seria muito problemática a real obediência às determinações quanto a padrões e especificações de material." (7)

(7) *Divisão de Organização e Coordenação* — D.A.S.P., Atividades da D.O. em 1942, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1943 — p. 53.

São, assim, diversas as opiniões favoráveis à centralização pelo que julgamos conveniente um estudo imparcial da matéria para que se verifique se o Estado é beneficiado pelo sistema vigente. Não nos arrojam a declarar que seja conveniente a imediata volta do Departamento à centralização de suas compras no D.F.C. por dois motivos: — 1.º — O D.F.C., no momento, não está sendo eficientemente dirigido para apresentar o resultado compensador que seria de esperar; 2.º — Porque não desejamos incidir no mesmo erro que condenamos nos que são autores de reformas de afogadilho, sem um estudo profundo da matéria.

Como subsídio a esses estudos, desejamos apresentar os princípios da compra, expostos por Fernstrom, Elder, Fiske, Schaefer e Thresher.

“Princípios da compra — A compra envolve a consideração de princípios fundamentais de economia, ética dos negócios, psicologia, produção, oscilações de mercados, problemas de engenharia, geografia econômica, e aspectos legais das relações e das responsabilidades. Ainda a compra é simples em princípio, entretanto complexa no detalhe. Regras elementares de ação que devem ser seguidas nas funções por um departamento de compras, são as abaixo enumeradas:

I — Centralização de todas as aquisições, sob uma única chefia responsável.

II — Diligenciar no sentido de uma boa organização e da admissão de pessoal competente.

III — Manter a coordenação entre o departamento de compras e os demais departamentos.

IV — Prover e manter informes e equipamentos adequados.

V — Ter conhecimento exato do que tiver de comprar, e do que fôr atualmente comprado.

VI — Manter uma política invariável de compras honestas”. (8)

A centralização das compras é uma questão de organização e isso não deve ser esquecido. Parece, todavia, que nem todos assim pensam, pois é comum vermos, mesmo em empresas privadas, que os dirigentes julgam que, possuindo capital e dispondo de elementos para executar as tarefas, tudo podem fazer. Capital e trabalho são essenciais, mas sem organização quase nada será obtido de proveitoso e, quanto à eficiência, então, é que notaremos a maior parcela de prejuízo.

Não há assuntos isolados em administração. Se falamos de centralização de compras, devemos ter voltada nossa atenção para organização, controle, rendimento, coordenação, etc., pois as interdependências existem e não podem ser desprezadas. A título ilustrativo vamos transcrever as palavras de Fassio sobre capital e trabalho.

“Capital et Travail — Le capital et le travail sont entre eux comme la graine et le sillon.

(8) FERNSTROM, KARL D., ROBERT F. ELDER, WYMAN P. FISKE, ALBERT A. SCHAEFER, and B. ALDEN THRESHER — *Organization and Management of a Business Enterprise*, Harper & Brothers, New York, N.Y., 1935 — p. 326-7.

Ils s'emploient, ils s'allient pour vaincre. Mais cela ne souffit pas.

Il faut encore que jouent leur partie, la chaleur du soleil, la neige, la pluie bienfaisante, le temps, pour tirer de cette union du sillonnet de la semence, les moissons escomptées.

Si l'on considère ce phénomène du point de vue des affaires on conviendra que pour valoriser le capital et le travail il est indispensable de pouvoir compter sur une bonne organisation, un excellent esprit de collaboration, une bonne discipline, une bonne technique et une bonne administration.” (9)

Feitas essas observações, e sendo vasto o campo da compra de material, para não nos alongarmos, deixamos este assunto para seguirmos o roteiro traçado para este trabalho, desejando sempre oferecer uma contribuição aos estudos para organização em bases eficientes do Departamento dos Correios e Telégrafos.

As críticas que fazemos ou os pontos que atacamos devem ser apreciados como elementos para estudo, pois acontece geralmente, em administração, ficarem alguns assuntos esquecidos, mesmo por ocasião de reformas.

GUARDA E CONSERVAÇÃO DE MATERIAL ESTOCADO

Este aspecto é um dos mais descuidados em administração de material. Geralmente o local destinado à guarda do material é qualquer um, isto é, raros são os que se preocupam com a localização. Porões, desvão de escadas, partes desabrigadas, locais úmidos, ventilação insuficiente, insolação demasiada, dificuldade de movimentação e tantos outros fatores concorrem para que o material se danifique e o patrimônio que representa seja afetado irremediavelmente.

E' preciso que não percamos a noção de que o material constitui capital aplicado; é patrimônio. Observemos um fato interessante: — Na guarda de dinheiro, de uma simples cédula de um cruzeiro, tomam-se todos os cuidados e precauções, porque é visto o valor direto e se acaso desaparece, inquérito é aberto, o responsável é procurado e os cofres públicos têm de ser indenizados, movendo-se a máquina administrativa, assim como a judiciária; algo de muito importante terá acontecido! Quando, porém, é um custoso aparelho, uma máquina que se perde por falta de cuidado na sua guarda, por inexistência de conservação adequada, ou outro motivo, perdendo-se milhares de cruzeiros, que acontece? Muitas vezes, nada. Noutros casos um simples relato que é arquivado bastará para pôr fim ao acontecido. Será que o patrimônio representado pelo capital empregado também não sacrifica os cofres públicos? Essa diversidade de tratamento é incompreensível. Pensarão os leitores que estamos exagerando em nosso comentário, o que não é exato. Para comprovarmos nossas observações, pediríamos a atenção para o seguinte: — Em 1946 reconheceu a administração pública a necessidade de possuir um conhecimento sobre seu pa-

(9) FASSIO, MARIO — *La Vie des Affaires* — Dunod E. 92, Rue Bonaparte, Paris, 1940 — p. 99.

trimônio móvel e verificando a inexistência de dados, baixou o Decreto-lei n.º 9.633, assim como dois outros, determinando a feitura de um arrolamento geral dos bens móveis, referidos a 31 de dezembro daquele ano, estipulando que — o material que fôsse encontrado, seria arrolado! ou seja, declarava, de início, saber que não possuía elementos para determinar o que deveria constar de seus assentamentos. Essa confissão já seria bastante para provar nossa observação, mas o que interessa ainda mais é o seguinte: O Ministério da Agricultura procurou dar cumprimento à lei, efetuou vários arrolamentos e muitas foram as repartições que acataram as ordens, mesmo porque o Ministro se interessou pessoalmente pela matéria. Nos demais ministérios e órgãos subordinados à Presidência da República, as determinações legais não calaram, pois passaram como inexistentes! Terá o D.C.T. cumprido a lei? Ou julgar-se-á não submetido às leis federais? Será que a autonomia foi entendida como um direito de não prestar contas?

Aliás hoje, há, infelizmente, quem entenda que autonomia ou forma autárquica seja um meio para eximir-se da prestação de contas. Basta vermos os pedidos de mandado de segurança contra decisões do Tribunal de Contas, impetrados pelos SESI e SENAI. E' clamoroso o ocorrido, e principalmente porque a Justiça assim entendeu. Não parou aí a falta de noção do dever de prestar contas; a Ordem dos Advogados também impetrou aquela medida excepcional!

Ora, o modestíssimo arrolamento não passava de um "bill" de indenidade, que serviria para cobrir os erros do passado, salvando, mesmo, os administradores, pois não se tratava de inventário dentro da forma rígida prescrita pelo Código de Contabilidade. Mesmo assim tiveram medo vários administradores, o que nos leva a crer que o patrimônio nacional não está acautelado devidamente e os prejuízos que sofre são de monta. Queira o leitor reparar na diversidade de tratamento entre a guarda de dinheiro e a de material, da qual falamos.

Diga-se de passagem, apenas para frisar o momento em que vivemos, o seguinte: O Tribunal de Contas julgou isento de culpa e aprovou as contas do tesoureiro da Recebedoria de São Paulo. Esse funcionário fôra demitido e julgado, há tempos, responsável pelo desvio de mais de sete milhões de cruzeiros de estampilhas, o que estava provado nos autos, fato, aliás, amplamente trazido a público de diversos modos. Não se tratava de dinheiro de contado ... eram estampilhas!

Devemos ter em vista que o capital invertido em bens é o mesmo que guardamos em papel-moeda em cofres-fortes, com tôdas as precauções, como se diferísse do outro.

Voltemos, pois, à guarda de material.

O material é guardado ou estocado por conveniência; não devemos formar estoque desnecessariamente, isto é, só o devemos fazer quando aconselhados por diversos motivos. Como a finalidade do estoque é suprir as faltas, não deve ser inferior

nem superior àquelas. O simples enunciado dessa condição basta para lembrar a importância da confecção de pautas de consumo, bem como do estudo estatístico das necessidades existentes. Outros fatores ainda concorrem para a formação de estoques. As possibilidades de falta de suprimento, a economia na aquisição de maior lote de material de consumo obrigatório, a redistribuição para outros pontos consumidores, e ainda uma série de causas determinantes da organização de estoques nos órgãos de material.

O estoque pode ser centralizado ou não, de acordo com as conveniências administrativas e recomendações econômicas. Se um material é usado em diversos pontos do território nacional, por exemplo, e se provém de uma só fonte abastecedora, não será lógico e nem aconselhável que se desloque até o ponto de centralização e retorne às imediações da origem, para sua aplicação. O próprio D.C.T. tem elementos para observar o que estamos apontando. Bastará examinar as compras antigas de calçados produzidos em Nova Hamburgo, no Estado do Rio Grande do Sul, quando o material, transportado ao Rio de Janeiro e depois redistribuído para o próprio Estado, foi onerado com os fretes e demais despesas de transporte, inutilmente.

Na escrituração o calçado figura sempre com o mesmo preço, pois não lhe são acrescidas as demais despesas, mas os cofres públicos pagaram os erros cometidos.

Embora o órgão de administração de material tenha ação direta sobre todo o estoque, isso não implica em dizer que devam ser remetidas as mercadorias ao ponto central e, daí, a seus destinos. A aplicação de métodos nocivos ou o desconhecimento das formas corretas de trabalho são responsáveis pelas acusações que pesam sobre a centralização da administração de material. Não culpe-mos o processo e sim seus incompetentes executantes. Geralmente procura-se um meio de "salvar" o administrador inepto, atirando a culpa sobre o sistema; sejamos mais justiceiros e reconheçamos a quem cabe a verdadeira culpa.

Devemos afastar-nos da mentalidade que avassalou nossa administração, a qual vê, antes, o homem que o resultado de sua atuação. O emprego público deve ser considerado não só um meio de vida para o cidadão que o tem, mas, também, uma forma de prestar sua *eficiente* colaboração à sociedade. O setor do material tem tido pouca sorte, pois a administração, relegando-o a plano inferior, não o arma com meios de trabalho e pessoal competente para obter um rendimento satisfatório, porque outros problemas têm mais importância ou despertam mais interesse político.

Quem é geralmente o responsável pela guarda de material? Um servidor a quem, para seu ingresso, a administração não exige mais que rudimentares conhecimentos. O almoxarife, quando presta concurso, demonstra reduzidos conhecimentos de legislação específica, pouquíssimos outros de merceologia e presta uma prova elementar de habilitação. Não se lhe exige conhecimento real

sobre o material, como administrá-lo, como cuidar de sua guarda e conservação, como conseguir sua eficiência maior. Parece que a administração está mesmo empenhada em transformar o almoxarife em mero guardador de coisas, sem mesmo desejar que essa guarda seja tecnicamente feita. Não deve caber a esse funcionário a parte pensante da administração de material e por isso nos temos batido, mas é preciso que tal condição seja definida, determinadas exatamente as funções dos órgãos de material e dos almoxarifes, bem como definidos seus deveres e responsabilidades.

O D.A.S.P. empenhou-se no sentido de elevar o nível de conhecimentos dos almoxarifes, mas seu trabalho foi interrompido. Nos primeiros concursos realizados com esse intuito, inscritos centenas de candidatos, comparecendo às provas mais de quatrocentos, só pouco mais de duas dezenas lograram aprovação. O índice cultural dos concorrentes era baixíssimo e, por isso, as provas seguintes tiveram de ser feitas em plano inferior às anteriores, o que constitui um mal.

Enquanto, por um lado, verificamos o abaixamento do nível cultural e a falta dos elementos indispensáveis ao exercício consciente dos cargos, por outro vemos transitar no Congresso um projeto de lei elevando os padrões de vencimentos e, ainda, um manifesto desejo de elevação a níveis correspondentes aos das mais elevadas carreiras, onde seus ocupantes têm de apresentar diploma de cursos superiores ou defender tese em concurso de alto nível, tudo isso sob a ingênua alegação de que são "responsáveis" pela guarda de muitos milhares de cruzeiros... Nessa matéria, seria de perguntar-se o que entendem os defensores da idéia por responsabilidade.

O conhecimento sobre a guarda de material demonstrado por candidatos a um concurso para a carreira de almoxarife pode ser medido pelas respostas dadas a esta primária questão:

"Que cuidado especial deve ser tomado em relação à guarda de frascos contendo solução alcoólica de iodo?"

Na sua grande maioria, foram as seguintes:

"Evitar a poeira". — "Envolver com algodão".
"Guardar em cofre". — "Dar parte ao Sr. Chefe". "Comprar barato". (!)

E assim mesmo alguns foram habilitados nomeados! Parece-nos que um candidato, ao dar uma resposta daquele jaez, deveria ser irremediavelmente reprovado. O acaso no acerto de algumas respostas, em questões de múltipla escolha, ou o fato de haver decorado disposições da legislação específica, não demonstra que o candidato tenha a habilitação indispensável para ser considerado um almoxarife ou mero guardador de coisas. Os conhecimentos de um indivíduo ordenam-se no cérebro como interligados, de modo que a deficiência de um pode prejudicar ou comprometer outros dele dependentes. Ocorre-nos indagar, a fim de esclarecer, como devemos medir a resistência de uma corrente. Para nós, será pelo seu elo mais fraco, pois este nos dá a medida exata, não influenciando os demais.

Passemos adiante, pois estamos expondo a matéria de modo geral e não em pormenores.

Não basta guardar o material com todo o cuidado para não ser desviado, pois se fôr danificado, de nada valem essas precauções, quase de caráter policial.

A conservação importa em conhecimentos especiais, cada material ou grupo de materiais exige práticas diferentes. Frio, umidade, calor, falta de umidade, insolação e sua falta, ventilação, iluminação, poeira, colocação, peso, etc. são causas determinantes de prejuízos na guarda que podem ser evitados pela conservação adequada.

O manuseio, por exemplo, causa prejuízos, devendo, por isso, ser limitado ao mínimo possível, bem como feito do modo mais conveniente. Dizem os norte-americanos que o mais barato manuseio (Handling) é — não manusear!

"The cheapest way to handle materials is not to handle them." (10)

Encontramos os depósitos e almoxarifados péssimamente localizados, dispondo de espaço insuficiente, o que determina diversos acidentes. Para ilustrarmos com um fato relativo ao próprio D.C.T., basta recordarmos a enchente ocorrida em Porto Alegre no ano de 1941. O almoxarifado que se encontra situado no pavimento térreo do Hotel Magestic, próximo à rua da Praia, foi invadido pelas águas até a altura de mais de um metro, ocasionando graves prejuízos. Ora, um depósito de material numa cidade banhada por um rio largo como o Guaíba, não deveria ser localizado em ponto suscetível de enchentes.

Poderá ser argumentado que a ocorrência era imprevista. Aceitemos de barato o argumento; mas depois do acontecido, depois da prova irrefutável de sua possibilidade, por que o almoxarifado ainda continua no mesmo ponto? Será que a administração do D.C.T. deseja observar uma nova enchente, para se capacitar da possível repetição do fato ou já terá consultado algum oráculo para saber que jamais aquela calamidade se reproduzirá?

Isso ocorreu em Porto Alegre, a mais de mil quilômetros da Capital Federal. Vejamos o que se passou aqui no Rio de Janeiro, no depósito de Benfica, do Patrimônio da União, órgão do Ministério da Fazenda. Também lá a enchente determinou danos de monta, e, depois disso, a Divisão de Material do Ministério instalou naquele ponto seus depósitos! Seja dito que construiu uns murinhos de cinquenta e dois centímetros de altura para impedir inundações... Convém lembrar que a enchente anterior só atingiu a *cinquenta e um centímetros*, donde a "impossibilidade" de ser ultrapassado aquele nível!... Lastimável é que ninguém, até hoje, tenha dedicado seu tempo a escrever um folheto sobre a história curiosa e pitoresca da administração pública.

(10) KNOWLES, ASAS., and THOMSON, ROBERT D. — *Industrial Management*, The Macmillan Co, New York N.Y., 1944 — p. 189.

Fato observado que deve ser ressaltado na administração é o relativo ao zelo ou à atenção com o material, depois de adquirido. Antes da aquisição, vários são os órgãos que se preocupam, tanto na elaboração do orçamento, quanto na forma de aplicação dos dinheiros públicos, ou nos controles legal e contábil; mas, depois de sua compra, nada se observa de positivo. A simples classificação orçamentária constitui motivo bastante para impugnação irremediável da compra, quando o Tribunal de Contas assim decide, e, nesse particular, dispõe a Constituição a respeito:

"Art. 77. § 3.º Em qualquer caso, a recusa de registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo." (o grifo é nosso)

Tôda a máquina administrativa movimentar-se-á, se houver uma centena de cruzeiros erradamente imputada a crédito impróprio na aquisição de um material, mesmo num caso de duvidosa classificação, pois devemos saber muito bem que o orçamento ainda não dispõe do amparo de um código ou índice de classificação e, por isso, vive a mercê das interpretações. Se tal ocorre, não é porque a lei haja deixado de prever a elaboração do índice de material. Diz o Decreto-lei n.º 7.584, de 25 de maio de 1945 :

"Art. 13. § 1.º A classificação da despesa será feita de acordo com o que constar do Índice de Material, que fôr organizado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público."

Cinco anos se passaram sem que o D. A. S. P. cumprisse essa obrigação legal, redundando a falta cometida em diversos prejuízos, tanto para os fornecedores que, temendo ver seus créditos impugnados depois de fornecido o material, tomam como precaução o aumento de seus preços, quanto os serviços públicos que ficam sujeitos à variabilidade de interpretação dos órgãos de controle, assim como os inventários, feitos em desacordo com a aquisição.

Basta citarmos alguns casos assaz conhecidos, para verificarmos as disparidades entre a classificação para "passar" no Tribunal de Contas e a que é feita para fins de inventário. De acordo com as exigências do Tribunal, por vezes, os seguintes materiais são adquiridos pelas dotações de material permanente, e inventariados posteriormente como de consumo: — Copo de vidro para água, régua, pêsso para papéis, motor para automóvel, animais de alto porte, fios metálicos condutores de energia, acessórios de máquinas e de aparelhos, etc. Perguntamos: para que existe a diferença entre material permanente e de consumo? Explicam os autores e os elaboradores de orçamento, como alguns contabilistas, que a divisão serve para conhecermos, por antecedência, o aumento patrimonial. Não há maior ilusão. Tal explicação revela o desconhecimento da realidade. Esse processo não corresponde absolutamente ao que desejam; se materiais adquiridos com o rótulo de permanente são depois arrolados como de consumo ou desaparecem sem deixar sinal, outros há que

são adquiridos como de consumo e permanecem por largo período, aumentando de fato o patrimônio da Administração, não sendo, porém, arrolados como permanentes porque o dirigente tem medo de provar tal aquisição "indevida" e ser passível de alguma penalidade porque defendeu o erário público!

Como acabamos de verificar, o material, depois que é adquirido e passa pelos crivos da administração, fica a mercê de sua sorte. Para darmos mais uma idéia da realidade, citaremos um fato sobejamente conhecido. O Ministro da Agricultura, Dr. Daniel de Carvalho, logo que assumiu a direção de sua pasta, tendo em mira desenvolver o mais possível esse campo da economia nacional, desejou saber o potencial mecânico de que seu ministério dispunha, para iniciar uma grande campanha e auxiliar, com maquinaria, os agricultores. Quis saber, o Ministro, quantos tratores possuía o Ministério, suas marcas e tipos, bem como os locais em que se encontravam. Nada mais lógico que o desejo revelado por quem iria assumir a responsabilidade de tão importante setor da administração pública. Houve, por certo, um "corre-corre" no Ministério; algumas informações chegaram ao gabinete, pois os telegramas urgentes partiram da sede para todos os rincões do país, transmitindo as perguntas ministeriais. Deve aquela autoridade ter ficado estupefata ao saber que o Ministério não conseguira precisar o que possuía! Trator não é agulha que se perca ou desapareça sem deixar vestígio: pois bem, mesmo assim, não ficou apurado o número de unidades que o Ministério possui. Para ajudar os pesquisadores, poderíamos perguntar se alguns desses "tratores" não seriam Chevrolet, Buick, Ford, Oldsmobile ou quiçá Cadillac? Então quando os tratores são comprados por adiantamento, a marca dificilmente corresponde exatamente à realidade. Note o leitor que se trata apenas de uma questão de marcas...

Deixemos, porém, a história pitoresca da administração para continuarmos nossas observações.

ABASTECIMENTO E DISTRIBUIÇÃO

O órgão de material é o encarregado do abastecimento dos setores que dêle necessitam, para isso devendo executar as funções inerentes a tal mister. Quando falamos de órgão de material, por certo não nos referimos a almoxarifado, e sim a um setor de maior responsabilidade, para isso capacitado.

Quem toma a si essa tarefa deve saber das necessidades, deve inteirar-se dos planos de trabalho, deve conhecer os meios de transporte, as fontes de origem e os locais de aplicação, pois a programação do abastecimento dependerá desses dados. Entendemos por abastecimento não só o que é feito materialmente pelo órgão, isto é, com o seu estoque, mas também quando depende de sua atuação, e é feito sob sua responsabilidade, diretamente da fábrica ao setor interessado.

O abastecimento deve seguir normas preestabelecidas, pois quando é feito desordenadamente

seu custo eleva-se. No serviço público não controlamos efetivamente os resultados econômicos da administração, como nas empresas particulares, o que é um mal. O Departamento Federal de Compras recebe seguidamente requisições de quantidades ínfimas, que implicam em despesas tão grandes quanto se fôsses para quantidades decuplicadas ou ainda maiores.

A falta de noção administrativa ou o desconhecimento da economia política leva muitos administradores a julgar que o velhíssimo sistema dos duodécimos é conveniente. Certa vez indagamos de um austero diretor de uma repartição porque requisitava de cada vez uma determinada parcela em lugar de pedir o lote total, ou pelo menos em duas remessas no ano. A resposta não se fez esperar. "Obedeço aos duodécimos, como manda a lei". Por certo não lhe perguntamos, também, em quanto estaria aumentando o custo administrativo do que adquiria, porque sentimos o espessamento de sua mentalidade.

O abastecimento deve corresponder às verdadeiras necessidades da administração e ao programa de trabalho, respeitadas as possibilidades financeiras. Destarte não compreendemos como pode ser adotável o sistema de compressão das despesas prefixadas em limites percentuais, impôsto em certas épocas. Se a repartição deve adquirir máquina de certo custo, e para isso foi dotada no orçamento, como poderá comprá-la por menos 20%, digamos? O administrador hábil, aquele que conhece seu meio, não se encontrará em apuros e nem prejudicará sua repartição, mas a verdade orçamentária sofrerá bastante. Assim, até certo ponto, é a própria administração a grande culpada pelo descabro observado, pela falta de controle, já que impõe normas inconvenientes.

Outro fato ligado ao abastecimento é o relativo à "raspa de verbas", como é conhecida no sul, ou "estouro de verba", na Capital da República: a ação de gastar até o último centil da dotação orçamentária.

E por que observamos esta outra prática? Simplesmente porque ainda há quem apresente emendas ao projeto de orçamento, tais como esta:

"Reduza-se a dotação proposta a tanto, pois a repartição não precisa do montante solicitado, de vez que no ano passado só utilizou tanto dessa dotação." (!)

Esses economistas que pretendem assim comprimir despesas são os culpados das práticas inconvenientes e seguidamente usadas dos estouros de verba, porque se o administrador não quer ser surpreendido com um corte inconveniente ou quer ter "razões" para solicitar aumento de dotação, precisa gastar tudo que tem, a fim de "provar" — a necessidade!

O abastecimento deve ser planejado, deve obedecer ao programa de trabalho como dizíamos, e se forem efetuadas aquisições mais vantajosas e por isso despendida menor importância, não deverá ser adquirido outro material pelo simples fato ocasional de haver saldo na verba. Acabemos com a vontade de gastar; de gastar desordenada-

mente pelo desejo sádico de aumentar os "deficits" orçamentários.

A primeira condição para um bom sistema de abastecimento é a existência de planejamento, seja nos programas de trabalho, nos de aquisição, de manutenção e de fomento, seja em todos os setores administrativos. O abastecimento não constitui o principal fator do material e sim uma decorrência dos demais: se aqueles inexistirem, como poderá o sistema de abastecimento ser eficiente e corresponder às necessidades?

Muitas acusações, aliás destituídas de fundamento, feitas contra os órgãos do sistema de material do serviço público federal, tendo algumas até servido de motivo para a autonomia do próprio D.C.T. e do Departamento de Imprensa Nacional, não encontram efetivamente suas razões no sistema centralizador, mas nos erros praticados pelos próprios acusadores que se eximem e lançam sobre outrem o que é de sua responsabilidade. Dizemos responsabilidade no sentido moral, pois a funcional não é apurada.

A repartição que deixa chegar à última folha de papel para requisitar o material e alega depois atraso nos seus serviços devido à demora no fornecimento (o que é fato corriqueiro) deveria ser tratada como faltosa, responsabilizados seus dirigentes, e não o órgão encarregado do abastecimento, que tem de empregar uma parte de seu tempo na aquisição, tem de aguardar prazos razoáveis de edital e ainda os prazos propostos pelos fornecedores, pois não será justo e nem conveniente que esteja sempre desprezando o menor preço para adjudicar os fornecimentos aos que dão os menores prazos. O erro é da repartição que não apresenta suas requisições a tempo.

Quando é a própria repartição a compradora, por certo não acusará ninguém da demora, e os erros ficam dentro de casa, parecendo aí que o sistema descentralizado é mais conveniente e mais rápido.

Quando a repartição efetua suas compras, combina previamente com os fornecedores o abastecimento em tempo e a concorrência se torna mera formalidade para lograr aprovação no Tribunal de Contas. Se, porém, as encomendas forem mandadas a um órgão intermediário, já o mesmo não se dá, porquanto, em vez de colaborar, comunicando com antecedência suas necessidades; de fornecer dados indispensáveis a uma boa aquisição — procura entrar de todos os modos a ação do centralizador e, no fim, apresenta-se como vítima e atribui à centralização toda a ineficiência. Faltam, acima de tudo, noção de honestidade administrativa, pudor, sentido de cumprimento do dever, eis a verdade.

Limitemo-nos a dizer, apenas, que esses motivos são os apresentados contra a ingerência de órgãos externos na aquisição, pois preferimos não fazer pensar que as razões do bolso de alguns indivíduos sejam, de fato, as determinantes de certos procedimentos administrativos.

Só poderíamos acreditar na veracidade de certas afirmativas se encontrássemos, na adminis-

tração pública, um órgão encarregado do controle administrativo; mas, se esse tipo de controle fôsse criado, formar-se-ia uma legião para combatê-lo.

Muito ainda teríamos a dizer em relação ao abastecimento. Mas, devemos prosseguir, passando às pautas e ao controle de consumo.

CONTROLE DE CONSUMO

Que entendemos por controle de consumo, e por pautas de consumo? Em primeiro lugar, o controle, como bem o expôs Fayol, significa: — zelar para que tudo se passe de acordo com as ordens dadas e as regras estabelecidas. Trata-se de função eminentemente conselheira e jamais impeditiva ou policial, como entre nós se entende.

O controle de consumo, além de basear-se fundamentalmente na estatística, estriba-se nos métodos empregados na administração e se norteia pelas diretrizes a serem seguidas. É um auxiliar, e não um fim, por isso mesmo deve servir em lugar de ser servido. Quando, entre nós, se forma um órgão de controle, este toma tal importância, desfigura-se de tal modo, que passa a exigir, em vez de levar sua contribuição e, com isso, afasta de si os que devem ser controlados, causando burlas frequentes. É o próprio órgão de controle quase sempre, entre nós, o culpado de irregularidades que ele deveria evitar. A sua principal função, para nós, é evitar que se dê o mal, em vez de punir o infrator. Lembremo-nos de que só é punido o infrator desavisado, aquele que pratica, em administração, a falta, por estar mais atento na execução de suas obrigações, porque o que deseja verdadeiramente burlar saberá como agir de modo a não padecer diante do seu controlador. Para isso basta consultar as linhas e entrelinhas do famoso Código de Contabilidade Pública que, como o Alcorão, tudo prevê e tudo ensina.

Façamos do controle uma arma de luta em prol da melhor administração, em vez de transformá-lo em fera temida.

Já passou o tempo do velho mestre de palmaria em riste e estamos atravessando uma época em que melhor é chamar os indivíduos à razão que pretender puni-los por faltas verificadas, provadas, comprovadas, assistidas e testemunhadas. Mesmo com tudo contra si, o indivíduo nega e encontra defensores e antecedentes para eximir-se de culpa; como poderemos enclausurar todos os que praticam delitos? E será esse mesmo o melhor processo? Temos tido exemplos de que só um indivíduo basta para conduzir um grupo social dentro de normas rígidas, dados os exemplos que oferece, a sua inteireza moral, mas qualquer coisa de satânico existe na administração que logo procura afastar esse indivíduo e seu esforço perde-se totalmente.

A subdivisão do controle implica na quase inexistência do mesmo. Essa atividade administrativa para ser perfeita exige a conjugação de todos os setores que têm sobre seus ombros os pesados encargos da fiscalização das operações. Esse as-

sunto já foi tratado na monografia intitulada — "Controle Administrativo" — publicada pelo D.A.S.P., em 1949. Observemos o que diz Cornell

centralized executive control is absolutely necessary, in order to have authority and responsibility fixed. This does not mean that an executive should be attempt to do everything himself. He should, in turn, delegate certain authority and responsibility to his subordinates. Functionalization, departmentalization, and centralized executive authority and responsibility establish a definite basis on control.

Given the required authority and the responsibility for the operation to his company, his department, his division, his section or gang, as the case may be, puts things squarely up to the man in charge. Success or failure in his position in then up to him." (11)

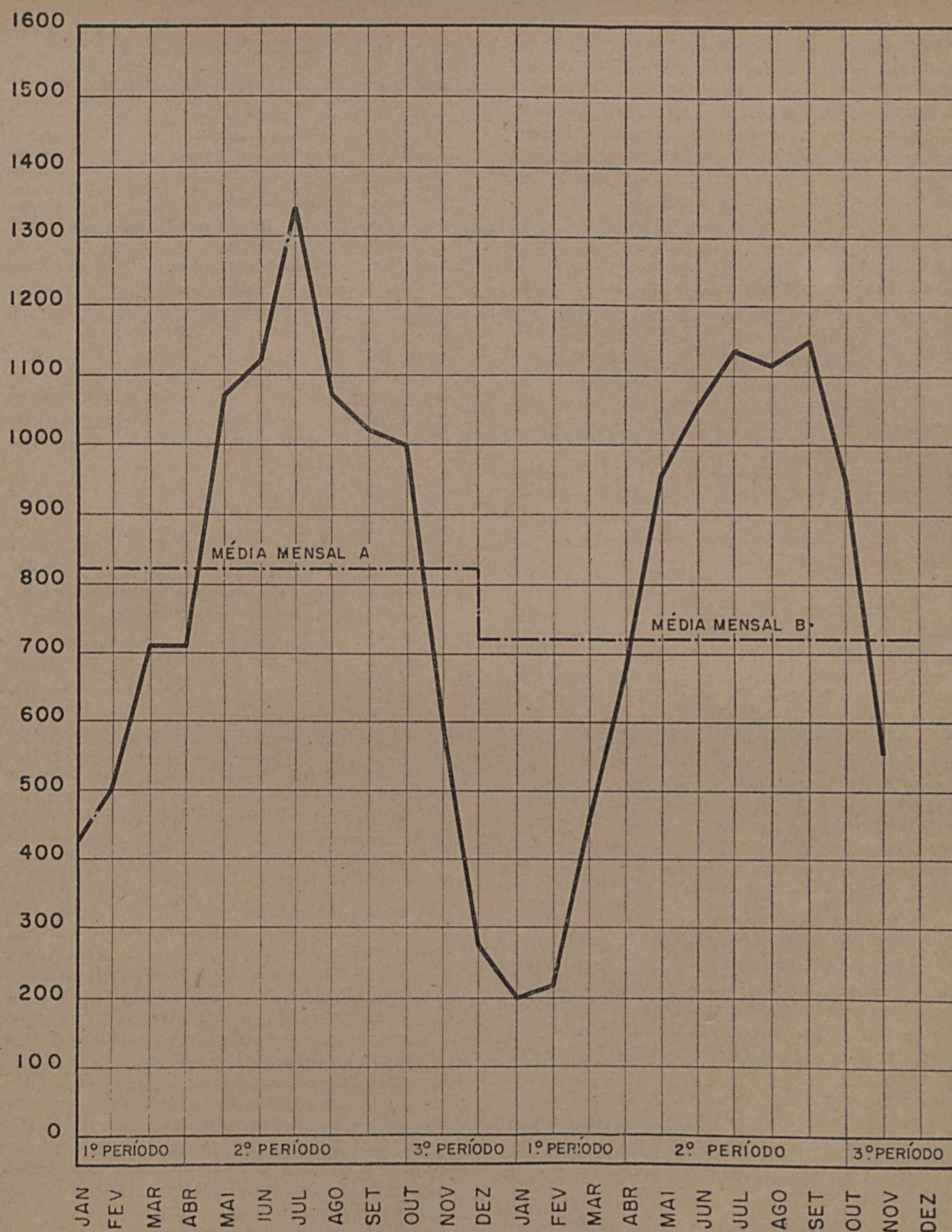
Observemos, neste particular, as lições que nos são proporcionadas pelos povos saxões e anglosaxônicos. A ordem, a lisura, o respeito à coisa alheia, a noção de cumprimento de dever, a pouca importância das reclamações de direito, a consciência de suas responsabilidades, enfim, muito há que ser aprendido. Falamos mais que produzimos. A frase de Barroso, reprodução da de Nelson (O Brasil espera que cada um cumpra seu dever) encontra perfeito lugar onde foi proferida pela primeira vez. Bastaria o cumprimento do dever e até as leis tornar-se-iam desnecessárias.

O controle de consumo serve para haver o conhecimento das necessidades, para que o órgão de administração de material possa prever para prover, assim como orienta a administração em diversos setores de suas atividades. De acordo com as possibilidades financeiras, deverá ser elaborado o plano de inversões, necessitando o planejador de elementos básicos, dentre os quais se tornam indispensáveis as pautas de consumo, não só ao controle, mas também à orientação.

As pautas podem ser previstas no início da execução de um plano de trabalho, de acordo com seus dados, como ordinariamente na continuação das atividades administrativas de qualquer organização. No último caso, tomarão por base o plano de trabalho com as alterações que apresentar sobre o período estabelecido para confronto e as bases registradas nesse período. É comum a observação de um período anterior de 24 meses, que nos dará um conhecimento mais aproximado da evolução das atividades. Há oscilações naturais que, não observadas, poderão desfigurar as necessidades, se adotado o sistema de médias mensais. Outro elemento indispensável, na composição das pautas, é o conhecimento do tempo necessário ao reabastecimento, pois isso influirá, como fator, no volume do chamado estoque mínimo.

(A fim de melhor esclarecer esse ponto, apresentamos um caso hipotético, onde o gráfico de um período de 24 meses nos auxiliará no conhecimento das reais necessidades. No caso formulado, o período habitual de reabastecimento é de 90 dias. Vide figura anexa).

(11) CORNELL, WILLIAM B. — Organization and Management in Industry and Business, The Ronald Press Co. New York, N.Y., 1936 — p. 45.



MÉDIA MENSAL	820A	715B
MÉDIA 1º PERÍODO	535	390
MÉDIA 2º PERÍODO	1122	1086
MÉDIA 3º PERÍODO	630	530

ESTOQUES MÍNIMOS	
1º PERÍODO	1900 UNIDADES
2º PERÍODO	4400 UNIDADES
3º PERÍODO	2300 UNIDADES

Com a aplicação desse processo, a quantidade a ser estocada será somente a imprescindível, evitando-se, assim, o empate desnecessário de capital. Por certo, quando a repartição procede à aquisição do que precisa, não o fará só no limite do estoque mínimo, mesmo porque outras razões de ordem econômica e administrativa contra-indicam tal prática. A pauta de consumo serve de orientação e evitará que, em determinada ocasião, falte o material necessário aos trabalhos programados. E' verdade que, no serviço público, não levamos em conta o juro do capital empatado, o que, a rigor, deveria ser feito; mas, se isso não constitui motivo de preocupação, devemos levar em conta os ônus da estocagem, a fim de limitarmos o montante do estoque e reduzir ao mínimo os riscos conseqüentes.

Verificamos que as pautas constituem processo auxiliares de controle de consumo; este deve existir na organização, pois é elemento básico na ordem das atividades administrativas. Sua falta determina aquisições de emergência, paralisações súbitas de atividades, assim como diversos males que atingem outros setores. Pintemos em cores vivas um caso para bem realçar o valor desse controle.

Suponhamos um hospital, justamente no momento em que se praticam intervenções cirúrgicas e um paciente necessita urgentemente do plasma que lhe salvará a vida. Feito pelos médicos o pedido imediato do elemento vital, o encarregado do abastecimento responderia irresponsavelmente: — "A compra está sendo providenciada" ou "vou mandar comprar". Tratando-se da vida humana o caso torna-se dramático, mas quando se trata de material, de atividades públicas, que importância terá a falta de um material, ou que mal haverá em deixar para amanhã? Essa é a noção de responsabilidade que, infelizmente, verificamos na maioria dos setores de administração.

Após essas observações sobre controle de consumo, de um modo geral, (o caso específico de cada organização deve ser tratado à luz de suas características), passemos a um grupo de assuntos de importância capital, no setor administrativo: — Aplicação, formas de uso, rendimento e eficiência do material.

APLICAÇÃO

Parecerá, ao leigo, que a aplicação não merece qualquer comentário, pois só deverá aplicar aquele que o necessita; na realidade, porém, é diferente o que se opera.

Os exemplos de impropriedade de aplicação e conseqüentes prejuízos são inúmeros. O material deve ser aplicado adequadamente, observada sua finalidade, e merece especial atenção a quantidade necessária. Que exemplos poderão saltar aos olhos de qualquer pessoa? A utilização de um caminhão de 5 toneladas para levar um pacote de 500 gramas? Ou a utilização de um produto químico pró-análise em lugar de produto impuro? Ou, ainda, o emprêgo de uma máquina de escrever elé-

trica, nova, para confeccionar fichas de cartolina? São os mais variados os exemplos, podendo ser combatidos, desde que haja um serviço de controle eficiente. Já não falamos dos casos de abuso, pois, aí, aparece mais alguma coisa, — a intenção — sendo, portanto, recomendável a aplicação de punições. Certo órgão de projeção na administração pública adquiriu, para serviço de determinada divisão, uma camioneta Renault, pequena, com capacidade até 300 quilogramas, a qual foi indevidamente aplicada em serviços inadequados à sua capacidade, características e potência; seguidamente transitava por estradas de rodagem impróprias, carregada com excesso, do que resultou danificar-se em um ano, a ponto de sofrer diversos reparos, sendo que, um deles custou aproximadamente a metade de seu custo inicial. Não será preciso indicarmos o nome dessa repartição, mesmo porque não se trata de fato isolado.

Queremos, tão-somente, ressaltar o fato, isto é, que a aplicação do material em serviço que não se coadune com suas características é causa bastante de prejuízos, além de tornar impossível a obtenção dos resultados econômicos esperados.

A aplicação do material tem real importância. Do modo correto de aplicação depende a eficiência. Que o aplicador se lembre da menor despesa a fazer, para obter o mesmo resultado, e já será esse um caminho de poupança elogiável. E' falsa a noção generalizada de que se faça economia gastando menos. Para verdadeiramente economizarmos, na maioria dos casos, é necessário efetuarmos despesas. Podemos dizer que administrar significa, a rigor, gastar; o que é preciso é — saber gastar.

A aplicação do material deve observar as características desse material, as recomendações sobre seu uso, as formas de conservação e de obtenção de eficiência, pois só assim serão conseguidos os resultados desejados.

Tomemos para comentário um automóvel. O tipo de motor e as características do veículo indicam o tipo de óleo lubrificante a ser usado em suas diversas partes, assim como os índices de viscosidade são estipulados para cada tipo. O uso de lubrificante indevido só poderá trazer prejuízos, alguns dos quais só verificáveis em espaço longo. Tomemos esse mesmo veículo depois de um trabalho por período de dez anos. Dadas as novas características, o desgaste ocorrido no motor, a ovalização dos cilindros, enfim, a alteração de dados técnicos, não poderá mais comportar o mesmo tipo de lubrificantes, nem os mesmos índices de viscosidade serão os aconselháveis. Se fôr mantido o uso do mesmo tipo de lubrificante — porque o carro quando adquirido o usava — haverá erro de utilização, determinando não só maiores despesas inclusive em lubrificantes, como possibilidade de maiores prejuízos na parte mecânica do veículo.

E' indispensável o conhecimento do material a ser empregado, como o adestramento do pessoal que o utilizará. No serviço público é muito comum proceder-se à entrega de material a qualquer servi-

dor recém-nomeado, sem cogitar-se, primeiro, de saber se está devidamente capacitado para tanto; e quando ocorrem prejuízos, julgam os chefes que os novatos foram mal admitidos, que houve vontade de prejudicar os serviços, etc. — esquecendo-se de que parte da culpa recai sobre eles mesmos, pelo fato de não haverem treinado previamente os novos servidores no uso do material. Não há muito, num dos maiores hospitais desta cidade, custosa aparelhagem de raios X foi danificada pelo servente de laboratório ao qual foi cometido auxiliar o radiologista em seu trabalho. Não possuindo os necessários conhecimentos, como seria de esperar, agiu o auxiliar de tal forma que o prejuízo ocorreu. De quem a culpa? Do servidor bisonho ou da administração?

O rendimento do material deve ser só o previsto e não além deste, como alguns entendem. A sobrecarga parece oferecer resultados compensadores, mas quando tal ocorre, a vida do material será reduzida. Certas empresas de ônibus aumentaram as longarinas dos veículos para comportarem mais passageiros e trafegam com lotação em excesso. Imaginam os proprietários dessas empresas um ganho mais rápido, o lucro fácil. Se pudessem, porém, comparar, ao fim de um período mais ou menos longo, com outro veículo que obedece estritamente às recomendações de fábrica, verificariam que os consertos, os gastos obrigatórios com reparos e a conservação mais onerosa foram causas de diminuição daqueles lucros ilusórios.

Muito há que ser aprendido neste setor, pois ainda contamos com os “técnicos” de mesa de café que de tudo entendem e têm solução para os mais intrincados problemas. Para esses, nada vale a experiência alheia.

Assim como há os que desejam tirar do material resultados além do limite de sua capacidade, outros, e em maior número no serviço público, pouca importância dão ao rendimento do material e, por isso, adquirem artigos de capacidade acima das necessidades ou em quantidade excessiva. Erram os que procedem de um modo ou de outro, pois o correto é o emprego do material adequado e dentro dos limites de trabalho prefixados.

Quantas repartições adquirem máquinas de escrever elétricas, cujo preço é muito mais elevado que o das comuns, para trabalhos de pouca intensidade? A secretária de um diretor que se limita a escrever algumas linhas diariamente, pelo fato de trabalhar junto ao dirigente, recebe uma dessas máquinas custosas, pois assim poderá demonstrar sua importância a todos que a procuram... Que estudo econômico é feito antes do fornecimento do material ao setor que o solicita? Compra-se o material solicitado, bastando que haja dotação, saldo na mesma e o beneplácito da autoridade que autoriza tal aquisição. Este, em geral, o panorama da administração, infelizmente.

O estudo da eficiência, do rendimento, das condições de trabalho, assim como das características do serviço em que o material vá servir são necessidades imperiosas a que o órgão de adminis-

tração de material deve dedicar sua especial atenção. Ou tal setor da administração se interessa por esse tipo de trabalho ou será mero intermediário, executando o que qualquer outro setor administrativo faria sem dispor dos conhecimentos especializados.

CONSERVAÇÃO

Se falamos em rendimento do material, devemos encarar um ponto de estreita ligação com aqueles, a conservação. A falta de conservação é imediatamente culpada pela queda de eficiência do material, assim como, quando regular e adequadamente feita, prolonga a vida útil do material. No serviço público, a falta de conservação constitui fato habitual, principalmente por causa do desinteresse pela coisa pública. Não encontramos dedicação da parte dos que trabalham, daqueles aos quais são confiados os materiais; por falta de espírito público, vemos grande parte do pessoal desinteressar-se pelo que lhe é entregue e, assim, a obsolescência se dá.

Quanto material “encostado”, sem aplicação existe no serviço público?

A conservação adequada é não só uma necessidade, mas também uma imposição natural. Não devemos atribuí-la exclusivamente ao órgão de administração de material, pois este só terá ação sobre uma parte do material, mas a todos os serviços que empregam o material. Quando se faz necessário um conserto ou a conservação exija condições especiais de trabalho, não dispondo, o órgão que utiliza o material, de meios hábeis, é natural que outro órgão, e no caso o de material, seja encarregado de tal mister. Para a devida manutenção do patrimônio público, deve alguém se encarregar da conservação do material.

Os métodos de conservação variam de acordo com o tipo de material e com a intensidade de trabalho que é exigida desse material. Não será possível dizer como deva ser conservado o material, pois não há forma padrão para isso. Que os servidores cuidem do material como se fôsse de sua propriedade, como se houvesse custado seu dinheiro, talvez já constitua um bom processo.

Se entramos numa repartição, podemos notar o número de móveis arranhados, só tendo sido lustrados pelo fornecedor que os vendeu, vidros partidos, máquinas de escrever encostadas por estarem com defeitos e sem reparação, veículos péssimamente tratados, motores falhando, carrocerias escavadas, enfim, um espetáculo entristecedor. As razões desse estado de coisas ou meras desculpas são as mais diversas: nenhuma delas, porém, nos convence de que a falta não é resultante do desinteresse pelas coisas públicas. Alegam alguns administradores que não dispõem de recursos financeiros, mas, quando desejam adquirir um novo automóvel de passageiros ou gasolina para o mesmo, é curioso verificar como sabem obter os recursos financeiros!

Quem se preocupa com as “coisas velhas”? É tão fácil obter uma emenda no orçamento, au-

mentando o crédito para aquisição de novo material. . . Ora, quando já existe um tipo mais novo de material, para que se preocupar o administrador em conservar o material antigo? Assim muitos pensam e o patrimônio público se vai perdendo.

Temos sempre batido nesta tecla; é preciso cuidarmos de nossos bens. Os servidores aos quais são entregues os materiais necessários ao seu trabalho devem assumir, de consciência, o compromisso de obter, dos mesmos, os melhores resultados, assim como de executar o serviço mais lucrativo e eficiente possível, pois esta é a obrigação moral que se impõe.

A técnica da conservação pode ser desconhecida nos detalhes, mas quando há boa vontade e bom senso, essa técnica pode ser suprida em parte, e o desgaste será menor que sem a conservação adequada. Evite-se, pelo menos, o mal maior.

A manutenção dos materiais exige constante observação, pois um defeito, em seu início, é facilmente reparável e a baixo preço; mas se faltar a observação constante e sistemática, poderá crescer em importância, aquela defeito, tornando-se elevado o custo do conserto. Num trabalho recomendado pelo War Production Board, do qual extraímos o trecho abaixo, há observações valiosas sobre a manutenção.

"Adequate maintenance requires careful inspection at frequent intervals, to detect weaknesses before they become serious, and skillful repair of defective parts." (12)

O D.C.T. usa sacos especiais para suas malas, sendo que ainda não foi estudado um tipo que evite certos danos. São permeáveis e facilmente combustíveis, sendo possível, entretanto, um tratamento químico que lhes desse maior resistência e melhores condições de trabalho. Há tempos vimos um caminhão carregado de sacos de correio parado junto à agência de uma companhia de aviação. Vários sacos estavam sendo descarregados e, do alto do edifício, alguém jogara uma ponta de cigarro acesa. Em poucos minutos dois sacos apresentavam buracos e pacotes que se achavam nêles encerrados, também já tinham sido atingidos pelo fogo. Não fôra o serviço que se procedia, sendo logo verificado o fato, e, talvez, um prejuízo maior tivesse ocorrido. Ora, um material como o saco de correio, que é transportado a longas distâncias, que sofre uma série de incidentes, que nem sempre conta com alguém que os vigie, deve ser confeccionado em material que apresente características de durabilidade e resistência maiores que as dos atuais, pelo menos dos que conhecemos.

RECUPERAÇÃO, REAPROVEITAMENTO E REDISTRIBUIÇÃO

A recuperação é necessidade que se impõe à administração. Muitos materiais são danificados

em função dos trabalhos normais, acidentes inevitáveis, ocorrências ocasionais ou devido a outros motivos. Nesses casos, ficam êsses materiais em condições tais que se afastam do uso. Em vez de ser êsse material recolhido ao depósito e, portanto, perdido, como sói acontecer, melhor será o exame de suas condições e da possibilidade de sua recuperação. A recuperação é uma operação de sentido econômico: por isso deve ser praticada depois de estudo e verificação sobre se o valor resultante (depois de recuperado) será, economicamente, compensador. A recuperação toma por base o valor do material no estado em que se encontra, adiciona, por estimativa, o custo da recuperação e observa o valor desse material depois de recuperado para verificar se é mais conveniente que a aquisição de um novo, descontado o preço obtido na alienação do substituído. A eficiência do material recuperado é outro fator de importância, pois, se não voltar às anteriores características, talvez não convenha o trabalho de recuperação. No estudo da capacidade do material depois de recuperado deve ser observado que nem sempre sua aplicação será no mesmo local em que servia e exatamente para o mesmo fim. Uma grande oficina, de intenso movimento, pode necessitar de máquina capaz de determinado rendimento e outra, menor, não carecer de máquina com tais características de produção, donde a máquina — inservível para uma — ser conveniente para outra. Por muitas razões, a recuperação exige o estudo das condições de trabalho de todo o departamento, tendo de ser feita por quem possua conhecimento geral sobre as atividades e necessidades administrativas. Trata-se de função que só deve ser cometida a órgão que se encontre em esfera superior, a fim de poder examinar as questões com alcance maior. A rotina de trabalho de um órgão de linha, de um executor, não permite seja dedicada atenção a problemas gerais; daí a necessidade de se atribuir tais deveres a órgãos especializados.

Para não repetirmos as lições contidas na monografia publicada pelo D.A.S.P., sob o título "Conservação e Recuperação de Material", apenas desejamos indicá-la, a propósito do assunto que estamos tratando.

Do mesmo modo que a recuperação, o reaproveitamento consiste em trabalho de finalidade econômica. Não será só o material obsoleto, fora de uso que tomaremos como passível de reaproveitamento; no estudo do rendimento de um serviço poderá ser verificado que determinados artigos não produzem o suficiente para o tipo de trabalho em que estão sendo aplicados; mas êsses mesmos artigos poderão servir plenamente noutro setor, impondo-se, assim, seu melhor aproveitamento.

Quanto ao material obsoleto, em desuso, afastado de serviço, aquele que se encontra em condições de não merecer mais a atenção dos dirigentes, é que devemos dedicar os nossos cuidados, pois desta forma estaremos praticando a verdadeira economia. A desatenção pelo material — principalmente por aquele que tenha sido afastado do

(12) WAR PRODUCTION BOARD — Plant Efficiency (Ideas and Suggestions on Increasing Efficiency in Smaller Plants) — Issued by the Division of Information — Washington, D.C. — U.S. Government Printing Office — 1942 — p. 6.

serviço e esteja fadado a perda irremediável — é a causa de diversos prejuízos que ocorrem no setor de material da administração pública. Já vimos, por diversas vezes, aparelhos de alto valor serem afastados do serviço devido a não estarem produzindo satisfatoriamente e, depois de remetidos ao depósito, aí se perderem. A falta de conservação, como a falta de cuidados, consegue inutilizar tudo. Nos depósitos, como geralmente acontece, o material usado, retirado do serviço, fica em qualquer lugar. Sobre ele são atirados outros objetos, e, se a poeira ou a oxidação concorrerem para sua destruição, nada será feito. Desnecessário observarmos o que se passa com materiais usados, já considerados inservíveis: basta que lancemos nossas vistas para material absolutamente novo, que nunca entrou em uso, para verificarmos o que se passa. E' contristador o espetáculo observado no Cais do Porto do Rio de Janeiro. Centenas de automóveis importados, novos, reluzentes, encontram-se expostos ao tempo, sofrendo a danificação das intempéries, padecendo tôda sorte de maus tratos, sem que a menor precaução seja tomada a respeito. A oxidação corrói diversas partes metálicas, a incidência da luz solar queima a pintura e prejudica fortemente a forração interna, enfim, diversos malefícios ocorrem a tais veículos. A simples alegação de que a mercadoria é de particular não justifica o abandono, pois o que não é nosso deve merecer tanto ou melhor cuidado. Tomemos de barato que tenha havido suposta irregularidade na importação daqueles veículos; não seria motivo suficiente para um procedimento daquela natureza. O material importado irregularmente, depois de apuradas as razões e terminado o processo respectivo, deverá ser levado a leilão. Ora, é certo que uma mercadoria em melhores condições obterá

melhores preços que outra, já deteriorada. Por que procede de tal modo a administração? Não sabemos.

Nesse particular de descaso pela coisa pública, muito há que ser dito, vasto é o campo a ser tratado.

A administração racional do material exige o conhecimento dessas questões e procura dar-lhes solução. Os processos de conservação, recuperação, reaproveitamento e redistribuição são meios eficientes para a obtenção de resultados econômicos de valor.

Certa repartição federal possuía diversos automóveis considerados imprestáveis fora de uso havia muito tempo. Como estivessem ocupando espaço em sua garagem e não servissem para mais nada, conforme alegavam os dirigentes, deliberou-se aliená-los em praça pública. Alguns dos veículos foram vendidos por pouco mais de mil cruzeiros e outros abaixo de cem cruzeiros! Acontece, porém, que essa mesma repartição ainda possui grande número de veículos das mesmas marcas e tipos dos vendidos, os quais, em serviço, necessitam de consertos e substituição de peças. Pouco depois de alienados os veículos velhos, essa repartição precisou de algumas peças para reposição e procedeu a coletas de preços, sendo que só o comprador dos carros velhos possuía o material. Esse material havia sido retirado daqueles veículos e foi revendido à própria repartição por quantia que, na primeira operação, cobriu o custo do arremate! O metal das partes danificadas e sem serventia, segundo estamos informados, vendido a pêso, ultrapassou de muito o montante da oferta em praça!

(continua)

A Batalha do Trigo em Santa Catarina e sua Influência Econômica e Social

ANTÔNIO LÚCIO

COM a Primeira Exposição Estadual do Trigo a realizar-se na cidade de Joaçaba, em dezembro do corrente ano, é oportuno restabelecer a verdade desenterrando do esquecimento os verdadeiros pioneiros dessa batalha já quase triunfante. Dizemos quase, porque as forças ocultas de vez em quando tentam ainda algumas investidas.

Os que conhecem os bastidores da história, sabem que ela está repleta de capítulos onde os verdadeiros autores são obscurecidos pela vaidade dos aproveitadores do esforço alheio.

Conheci em 1925, em São Joaquim, a Manoel Dutra Bessa.

Descendente dos primitivos povoadores do litoral lagunense, havia, anos antes, galgado a Serra Geral, atravessado os campos do Planalto Serrano e atingido o Vale do Urubici, na encosta da serra, do outro lado.

Ao contemplar aquê-le vale maravilhoso, cujas terras se prestavam admiravelmente para o plantio do trigo, fêz como o lendário Capitão Rodrigo Cambará de que nos fala o maior romancista brasileiro, Érico Veríssimo, no seu magistral romance "O Tempo e o Vento" que, ao chegar em Santa Fé foi dizendo: "estou gostando disto aqui, acho que vou ficar". E ficou.

Manoel Dutra Bessa era um tipo singular. Tez bronzada, palavra fluente, tipo do caboclo destemido e loquaz, apaixonou-se pela cultura do trigo e pelo Vale do Urubici.

A povoação, por êsse tempo, 1920, contava apenas algumas casinhas de madeira com uns poucos moradores indígenas.

Por sua própria iniciativa e à sua custa, tocou-se Bessa para o Sul do Estado, a visitar a região colonial dali, fazendo propaganda do Vale do Urubici aliciando colonos italianos, alemães, poloneses e russos, já afeitos à cultura do trigo em suas pátrias.

Dentre os primeiros que se sentiram seduzidos por Bessa, anotamos João Matias Meurer, Ricardo Kruger, Benevenuto Lorezzetti, Antônio Monn, Eduardo Dirkzen, Amilcare Zapeline, Pedro Coppetti e entre os nacionais, Pedro Albino, Antônio Ramirio Godinho, José Saturnino de Sousa, Belisário Henrique de Oliveira, Hipólito da Silva Matos, José Gaspar Fernandes, Inácio Saturnino de Oliveira e outros desbravadores indígenas.

Arranjou as primeiras sementes e de colônia em colônia, perambulava Bessa a ensinar, a doutrinar e a estimular o plantio do trigo, sua colheita e trilhagem, então feita a casco de cavalo.

Floresceram os primeiros trigais. Bessa convence aos Irmãos Ghisoni a instalarem um pequeno moinho.

Qual novo Dom Quixote, apaixonado pela sua Dulcinéia, Bessa montava a cavalo e percorria 40 léguas para atingir a Capital do Estado em busca de sementes, arados e outros auxílios para os lavradores. Nas repartições, nos cafés, nas barbearias, na rua, onde quer que se encontrasse Manoel Dutra Bessa, lá estava êle a falar em trigo e no Vale do Urubici. Era um obcecado. Teimoso, perseverante, sôzinho, com as suas forças combatidas e seus cabedais gastos, não desanimava.

Consumiu o pouco que tinha e tudo quanto ganhava na propaganda do trigo nacional.

Alcançávamos o ano de 1926 e Adolfo Konder assumia o Governo do Estado.

Em 1922 havia participado, no Rio de Janeiro, de uma Conferência Econômica, na qual fôra focalizada uma tese sobre o trigo e extensão e a produtividade de sua cultura no mundo.

Relatada por um triticultor australiano, estranhava que o Brasil, apresentando condições propícias, não cuidasse de tão importante problema.

E foi assim que ao assumir Adolfo Konder o governo de seu Estado, em 1926, resolveu pôr em prática aquilo que de há muito vinha preocupando seu atilado espírito de bom brasileiro.

Para iniciar a batalha do trigo, nomeou uma comissão. Esta fracassou totalmente. Adolfo Konder destituiu-a e assumiu o comando.

Foi quando conheceu Bessa que correu para a Capital ao ter notícias de que o novo Governador ia iniciar oficialmente a grande batalha, já por êle engajada no sertão de Urubici.

Adolfo Konder lutava para a obtenção de sementes pois as primeiras que havia adquirido eram imprestáveis. Bessa informou-lhe que havia fixado algumas variedades em Urubici, principalmente a "Assis Brasil", com excelentes resultados.

O jovem Governador não titubeou. Atingiu Bom Retiro e ali monta a cavalo e depois de 40 quilômetros, alcança o modesto distrito de Urubici.

Seus olhos extasiaram-se diante dos louros trigos que se estendiam até o Vale do Canoas.

Vai ao Moinho dos Ghisoni, escolhe as melhores sementes e em cargueiros despacha-as para Florianópolis.

Inicia então a sua marcha começando por Jaraguá. Atravessa São Bento, Campo Alegre, Itaiópolis, Mafra, Pôrto União, Caçador, Rio das Antas, Perdizes e Joaçaba, então Cruzeiro do Sul, sendo estes últimos municípios na região Oeste.

Encontrava-se o Oeste Catarinense na sua fase de colonização com a entrada de colonos italianos e teutos vindos na sua grande maioria dos municípios de Guaporé, Bento Gonçalves, Caxias e Alfredo Chaves, no Rio Grande do Sul, onde já praticavam a triticultura em pequena escala, pois que a princípio plantavam para uso próprio conforme é de hábito do colono que se dedica a uma cultura, mas não descarta as demais. A sua principal atividade era a criação de suínos com a cultura do milho de onde auferiam a sua maior renda, mas plantando também o trigo, o feijão, a uva, o fumo, etc. em menor escala.

Adolfo Konder apelou para os colonos no sentido de que plantassem o trigo, lançando o seu "slogan": *Lavrador de Santa Catarina, planta o trigo e a felicidade baterá à tua porta numa chuva cantante de grãos de ouro.*

No primeiro ano, 3 mil toneladas eram colhidas. Pouca coisa nos dias atuais, mas muito naquela época e diante dos fatores que influenciavam poderosamente na árdua batalha.

Em 1930 Adolfo Konder terminava seu mandato e em 1934 Manoel Dutra Bessa, pobre, esgotado pelo gigantesco esforço despendido em condições primárias, numa região sem meios de comunicações e numa luta para a qual não contava com os recursos que a técnica hoje proporciona, morria em Florianópolis, onde fôra em busca de recursos.

E durante alguns anos não se falou mais em trigo.

Urubici, que fazia da cultura do cereal-rei uma das bases de sua economia, continuou a cultivá-lo, mas sem grandes progressos, pois não tinha estradas para o seu escoamento e mingua-lhe toda e qualquer espécie de assistência.

No Oeste, pelas mesmas razões a sua cultura arrastava-se morosamente.

Em 1938, no governo de Getúlio Vargas, foi reiniciada a batalha, com um pouco de assistência compreendendo-se a distribuição de sementes e a fixação de um preço mínimo.

Demos um grande salto. De 5 mil toneladas pulamos para 50.

Começaram a ser instalados os primeiros moinhos nas zonas de produção, para sua industrialização. Eram esses moinhos de capitais genuinamente nacionais, pois que eram na sua quase totalidade dos próprios colonos e homens do comércio aqui radicados.

Aí vem agora um capítulo negro na história do trigo.

As forças ocultas, que a princípio não acreditavam na nossa capacidade de produção, alarmaram-se e puseram-se em campo para matar a lavoura e os pequenos moinhos.

Na época da colheita abarrotavam os nossos mercados com um produto a preço muito inferior ao nacional. Passada porém, a safra, impunham-nos o seu preço arbitrariamente. Não há quem ignore o câmbio negro.

A falta de transporte era outro obstáculo insuperável. Daí o Serviço de Expansão do Trigo determinava medidas por onde se via claramente a influência das forças ocultas. Determinava que o trigo nacional fosse remetido para os moinhos sediados no Norte e no Litoral do país e, os da zona de produção, deviam moer o produto estrangeiro. Surgiu então o chamado "*passeiro do trigo*". Houve anos em que os moinhos da região produtora estiveram fechados; os armazéns abarrotados de trigo; as praças sem farinha e os colonos para não sofrerem prejuízo total, engordaram suínos a trigo.

E assim de uma cajadada matavam dois coelhos. A lavoura tritícola e os pequenos moinhos.

Como era de se esperar, veio o desânimo. Caiu a produção.

O governo do General Dutra tenta nova investida. Mais lá estavam as forças ocultas vigilantes e sempre as portarias do Serviço de Expansão do Trigo contrárias aos interesses nacionais.

Promovemos reuniões várias na zona de produção, principalmente em Joaçaba. Endereçamos memoriais contendo sugestões adequadas preservando os interesses nacionais. O então Secretário da Agricultura de Santa Catarina, Leoberto Leal, aqui compareceu e esposou as razões apresentadas pelos tricultores do Oeste, juntando os seus esforços no sentido de se obterem os meios indispensáveis à defesa do nosso produto.

Na tribuna e na imprensa pleiteávamos uma série de providências que viriam desenvolver e defender a nossa produção.

O crédito ao pequeno produtor apareceu por intermédio da Carteira Agrícola do Banco do Brasil. A princípio, difícil, burocrático, quase inexistente. Pleiteamos a sua simplificação. Na Conferência Econômica das Classes Produtoras, em Araxá, focalizávamos o tema do crédito agrícola ao pequeno produtor.

Vieram os primeiros resultados favoráveis. Os financiamentos passaram a ser uma realidade.

O Banco do Brasil, neste último ano, simplificou consideravelmente seus processos e aumentou para 50 mil cruzeiros os empréstimos ao lavrador com um mínimo de formalidades.

No atual governo do Presidente Getúlio Vargas, começam finalmente a compreender a realidade.

O Serviço de Expansão do Trigo é entregue a um homem capaz e honesto e a campanha toma novo alento.

Tentam o seu afastamento, mas o Presidente Vargas está vigilante e não só se recusa a assinar sua exoneração como ainda lhe dá mais força.

Com o crédito veio a assistência por meio da distribuição de sementes selecionadas e fornecimento de máquinas agrícolas.

A colocação do produto merecia especial cuidado pois a falta de transporte agravava-se cada vez mais. Como seria possível levar o trigo daqui para os moinhos do Norte e do Litoral e como os da zona de produção receber o grão estrangeiro? Então acertadamente o Serviço de Expansão do Trigo tornou obrigatória a aquisição de cotas do nacional, sem o que não recebe o estrangeiro. Para evitar o "passeio do trigo", estabeleceu o convênio entre os moinhos fora das zonas de produção e os desta região, os quais moem as cotas dos primeiros e estes ficam com as cotas dos últimos ajustando-se a diferença de preços.

E assim o ano de 1951 correu sem maiores novidades dando excelentes resultados.

1952 marca o início de uma nova era para a triticultura nacional.

Restabelecida a confiança, a safra, só no Oeste Catarinense, pula de 50 mil toneladas para 200 mil.

Culturas fiscalizadas, fornecimento de máquinas e sementes, crédito fácil e rápido, preço mínimo e garantia de colocação do produto.

Houve ainda uma tentativa de abarrotar no momento os mercados internos com o grão estrangeiro a preço inferior. E a COFAP, ou por ingenuidade, ou por outros motivos, ia caindo no conto não fôra a ação pronta e alerta do Diretor do Serviço de Expansão do Trigo.

Ainda há homens honestos e capazes no Brasil. Graças a Deus!

De lavoura secundária, passou o trigo a ocupar lugar preponderante na economia desta zona. O valor da presente safra é de 500 milhões de cruzeiros.

A sua cultura é praticada pelo colono com sua família.

A mecanização nas zonas propícias teve o seu início.

Digno de menção é o fato de que os índios localizados em Xanxerê, numa gleba que lhes pertence, — e na qual os especuladores de terras quiseram avançar — com a assistência de técnicos do Serviço de Trigo, também estão plantando o cereal-rei.

E' pois interessante observarmos que a lavoura tritícola exerceu e está exercendo decisiva e benéfica influência. Constitui uma apreciável fonte de renda na nossa balança comercial; atraiu o colono ítalo e o teuto formando núcleos de civilização; está civilizando o índio, dando-lhe trabalho e melhorando suas condições de vida, sendo esta última parte digna de ser ressaltada.

Manoel Dutra Bessa morreu pobre e ignorado. Mas a obra que realizou tornou-o digno de figurar entre os maiores de Santa Catarina.

Tivesse ele sido um medalhão político e certamente o seu nome estaria nalguma rua ou praça. Mas, não foi político. Não foi um medalhão. Foi um simples; um lutador; um desbravador; um idealista. O herói da batalha do trigo. Deve pois ser o seu nome arrancado das cinzas do esquecimento e colocado nos corações dos que hoje contemplam a vitória do trigo nacional.

À memória de Manoel Dutra Bessa, a nossa saudade. O nosso tributo de admiração. Saudade e admiração de quem conhece o drama do trigo nacional e que vem também de longos anos batilhando na tribuna, na imprensa, nos conclaves, em defesa do humilde e esquecido trabalhador rural.

Adolfo Konder vive ainda. E vive em nosso coração.

Justiça para dois nomes que são dois padrões de virtudes!

* *
*

A safra de trigo para o corrente ano de 1952, só no Oeste Catarinense é assim estimada:

Chapecó	500 mil sacos
Concórdia	300 " "
Joaçaba	300 " "
Videira	250 " "
Caçador	200 " "
Campos Novos	200 " "
Capinzal	200 " "
Tangará	150 " "
Piratuba	100 " "

Total 2.200.000 sacos de 60 quilos

Ao preço mínimo de 150 cruzeiros por saco, temos 330 milhões de cruzeiros.

Os municípios de Curitiba, Lajes, São Joaquim, Pôrto União, Canoinhas, Itaiópolis e o Sul do Estado, também cultivam o trigo, em menor escala, mas com possibilidades de considerável aumento, notando-se mesmo um grande impulso.

Chapecó pode atingir, sem muito esforço, dentro de 2 anos, a um milhão de sacos, pois dispõe de grandes áreas de primeira qualidade e muitas delas propícias à mecanização.

Também os demais municípios do Oeste podem alcançar sensível aumento, principalmente agora que contam com a assistência bastante acentuada.

De cultura secundária, passou o trigo a ocupar preponderante lugar na economia desta região.

No Oeste, é plantado na sua maioria pelo colono ítalo-brasileiro, o qual, além da parte comerciável, retém sempre uma boa quantidade para seu consumo, sendo o pão o seu principal alimento.

E' notável a diferença da criança da zona rural desta região com a de outras zonas. As daqui são fortes, coradas, bonitas, contrastando de um modo chocante com as das zonas de outros Estados, segundo pudemos observar.

O elemento indígena desta região é tão bom tricultor quanto o ítalo ou o teuto-brasileiro. Até os índios do tódo de Xanxerê plantaram trigo neste ano, sob a fiscalização e orientação do Serviço de Expansão do Trigo.

O que é digno de notar é que, o trigo, nesta região, não constitui monocultura, pois outros cereais são cultivados em grande escala, como o milho, o feijão, etc.

Estão localizados no Oeste Catarinense 35 moinhos com uma capacidade de moagem diária de 30 a 600 sacos, sendo que predominam os de capacidade média.

Eis aí mais um importante fator de equilíbrio econômico-social, pois que não se acham concentrados em um só município bem como são vários os proprietários.

São inaugurados no Oeste armazéns com câmara de expurgo, para depósito do trigo em grão e localizados em Caçador, Videira, Joaçaba e Concórdia e Lajes no Planalto Serrano.

Acham-se projetados silos com capacidade para 5 mil toneladas, em Joaçaba e Videira, mediante financiamento da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

Se o Serviço de Expansão do Trigo dispuser de recursos adequados e continuar a prestar a sua assistência, como vem fazendo, podemos prever, para dentro de um quadriênio, colheitas de 500 mil toneladas no Oeste Catarinense.

O serviço de transporte merece cuidados especiais, apesar de dispor de armazéns e silos, para o escoamento da farinha.

Obras de Saneamento

LAURO BORBA

SERVIÇO relevante de saúde pública, as obras de abastecimento d'água e drenagem dos esgotos representam, para qualquer aglomeração humana, uma condição de vida essencial.

Problema de técnica e de sociologia, tem de ser examinado pelo poder público, por ambas as faces.

Do lado técnico, as dificuldades de mais vulto são o custo das obras e o seu funcionamento.

Até aqui tem-se dispensado uma atenção relativa, na consecução das obras de saneamento das cidades, encarando-as como uma construção comum, para a qual os governos limitam-se a obter a verba necessária, a fim de contratar a instalação com uma empresa construtora especialista.

Construídas as obras com maior ou menor rigor da técnica, conforme a escolha do executante, passa esta aparelhagem ao domínio de uma repartição pública, não raro profana no assunto ou inábil para bem conduzi-la.

São numerosos no país os exemplos de instalações de água e esgotos mal conduzidos e mesmo degradadas em sua conservação e funcionamento.

A reparação d'este grande mal será relativamente fácil, com o estudo e experimentação da modalidade de contratar, que aqui sugerimos, sob a dupla designação de "condução técnica" para a fase de construção e de "contrato de administração" para o período de funcionamento.

CONDUÇÃO TÉCNICA

Esta prática profissional a que os engenheiros denominam de "condução técnica" consiste essencialmente em tomar todas as providências e precauções para que na execução de uma obra nada falte que possa prejudicar a sua marcha, a eficiência da execução, o rendimento do trabalho, mediante uma organização racional de todas as tarefas, desde o abastecimento, a movimentação do pessoal, até o pagamento dos impostos.

Para o caso particular das obras de saneamento é necessário recorrer sempre a empresas especializadas, que se encarregarão de organizar o quadro técnico necessário à condução racional das obras, mediante a modalidade aqui sugerida.

Nesta forma particular de contratar, conjugam-se melhor os interesses da técnica e da propriedade das obras a executar.

O profissional "condutor técnico" age em nome do proprietário, que na hipótese em apreço será a cidade.

Esquema

— Um esquema geral da organização proposta, abrange as partes a seguir enumeradas.

ABASTECIMENTO DA OBRA

Material

Estimativas
Concorrências
Pareceres
Cálculo do custo
Transportes

Almoxarifado

Depósito
Recepção
Conferências
Escrituração
Entrada
Saída
Devolução
Saldos

EXECUÇÃO

Condução técnica

Operários
Horário
Ponto
Fiscalização
Subempreiteiros
Tarefeiros

Administração

Contabilidade
Correspondência
Leis Sociais
Fôlhas
Pagamento
Estatística
Relatórios parciais
Relatório final.

Para cada um dos elementos acima indicados desta organização, a empresa contratada agirá como se segue :

ABASTECIMENTO DA OBRA

Estimativas — De posse do projeto e das especificações da obra, os engenheiros e seus auxiliares com experiência do assunto, preparam uma re-

lação estimativa do volume, variedades e qualidades do material necessários.

Concorrências — Após o exame e aprovação da estimativa pelo proprietário, passa-se à fase das concorrências, durante a qual serão dirigidas consultas às principais empresas fornecedoras, comerciantes e fabricantes, dos artigos bem especificados, a adquirir.

Pareceres — De posse das respostas obtidas sobre as consultas, será feito um cuidadoso exame das mesmas, emitindo-se um parecer contendo apreciações sobre os preços, qualidades, variedades, prazos de entrega, etc. O parecer concluirá pela indicação do material preferível, em face das considerações decorrentes da natureza e valor da obra em perspectiva.

Cálculo do custo — Uma vez aprovadas as conclusões do parecer, procede-se então ao cálculo definitivo do custo do material a ser empregado. Fica-se então habilitado ao fechamento de contratos, para o abastecimento da obra.

Transportes — O problema do transporte de material será igualmente resolvido em harmonia com os interesses do proprietário, que poderá fazê-lo diretamente ou por intermédio da condutora, mediante a previsão de custo para cada caso.

Almoxarifado — Uma vez resolvida a aquisição do material, procede-se à organização de um Almoxarifado, conforme as normas seguintes:

Depósito — Um depósito de material será estabelecido no local da obra, convenientemente abrigado no que fôr necessário e em condições de se poder estabelecer um serviço de pronta recepção e entrega, bem como de escrituração, como convém.

Recepção — Uma vez adquirido o material será o mesmo transportado para o depósito, havendo aí um cuidadoso serviço de recepção do material, a constatar a obediência ao que houver sido especificado nos respectivos pedidos.

Conferência — Toda vez que se verificar a necessidade de uma conferência sobre a natureza do material fornecido, isto será procedido por determinação do superintendente do material, a quem está subordinado o Almoxarifado.

Escrituração — Uma escrituração apropriada ao serviço de Almoxarifado será mantida em dia, e tanto quanto possível modernizada pelo sistema de fichas.

Entradas — Toda a entrada de material no Almoxarifado será precedida das anotações necessárias ao serviço de contabilidade do mesmo.

Saída — A saída do material para as obras dependerá sempre de requisição do escritório administrativo, subordinado à condução técnica e precedida das anotações de contabilidade, antes da entrega.

Devolução — Qualquer devolução de material excedente de parte da obra, será processada mediante arrolamento procedido por quem devolver e conferência do Almoxarifado.

Saldos — Do material devolvido e sem aplicação posterior na obra, far-se-ão anotações especiais, considerando como saldos estes excedentes, que são destinados a um estoque, devidamente escriturado e para aplicações futuras.

EXECUÇÃO

Na fase de execução cabe ao Condutor Técnico a supervisão competente da parte técnica e um serviço administrativo eficiente, capaz de relatar a obra em todos os seus estágios.

Operários — O escritório de "condução técnica" da obra procederá preliminarmente a uma investigação sobre os operários a contratar, tendo em vista a natureza do trabalho em cada especialidade. Isto permitirá uma avaliação do custo da mão-de-obra. Relatado este custo será comparado e adicionado ao parecer sobre o valor do material. Os dois valores adicionados aos ônus de administração, impostos, leis sociais e administração do trabalho intelectual, dará lugar ao cálculo do orçamento definitivo.

Horário — O horário de trabalho tanto normal como excepcional será prefixado pelo "Condutor técnico", cumprida a legislação respectiva.

Ponto — Um sistema especial de ponto por fichas com a divisão em quartos do dia de trabalho será rigorosamente executado, não só em relação aos pagamentos, como observância da lei do repouso remunerado e para efeito de estatística do tempo empregado na construção e controle das previsões.

Fiscalização — Um serviço especial de fiscalização será mantido pela condução técnica da obra, por meio de anotações sobre a conduta dos contratantes e mediante contratos de locação de serviços.

Subempreitadas — Quando convier e com anuência do proprietário, parcelas da obra poderão ser confiadas a operários especializados, mediante contrato de locação de serviço e fiscalização imediata do "condutor".

Tarefeiros — É o caso particular de confiar-se a operários mais hábeis de tarefas bem definidas, pelo engenheiro-condutor e remuneradas por unidade de serviço efetuado.

Administração — O corpo administrativo, subordinado ao mesmo sistema, desempenha as suas funções como se segue:

Contabilidade — Um serviço regular de contabilidade de todas as operações financeiras envolvendo a construção, será mantido em dia e pôsto sempre à disposição do interessado.

Correspondência — Além da confecção de toda a correspondência trocada sobre a obra, esta divisão terá em dia um arquivo completo com as respectivas duplicatas, que constituirão anexos do relatório final da obra.

Leis Sociais — A observância das Leis Sociais no que se referir aos direitos operários, ficará tam-

bém a cargo do serviço de administração e mantido rigorosamente em dia.

Fôlhas — A confecção de fôlhas dependentes das respectivas fichas de ponto, será preparada no escritório administrativo e também em duplicata, para efeito do pagamento e do arquivo.

Pagamento — A operação de pagamento tanto de salários, como de honorários e de compras, será executada pelo escritório administrativo com os respectivos comprovantes, cujas ordens constituirão também anexos do relatório da obra.

Estatística — Um serviço de estatística será feito, não só no que diz respeito ao rendimento do trabalho, como ao seu custo, de tal sorte que o relatório possa registrar os resultados alcançados com o método de condução técnica pôsto em prática.

Relatórios — A natureza especializada das obras em suas várias partes, condiciona a uma prestação de contas periódicas, sobre a sua marcha, mediante relatórios parciais para conhecimento da administração municipal que representa a propriedade.

Impõe-se também um relatório final de entrega pela necessidade de um conhecimento detalhado de tôdas as soluções adotadas e bem assim o seu custo real.

Desta forma nenhum detalhe da construção, da administração e mesmo do abastecimento da obra, terá escapado, a mais ampla e completa fiscalização do interessado.

FUNCIONAMENTO

Completa a parte construtiva e posta a instalação a funcionar, resta saber de que modo poderá a mesma ser conduzida, com o cuidado e o conhecimento necessários, a fim de bem servir e conservar-se.

O bom conhecimento de um serviço de água e de esgotos sanitários de uma cidade, depende de uma boa condução técnica e zelo pela sua conservação.

A competência técnica e os cuidados de um interessado, é o que se pode conciliar, com a modalidade de contratar, a que denominamos aqui de "Contrato de administração".

CONTRATO DE ADMINISTRAÇÃO

Baseia-se esta forma de contratar, no fato de ser entregue o serviço de manutenção e funcionamento das obras de engenharia sanitária a um grupo representado por uma firma técnica ou escritório de engenharia especializado, para tal fim contratado.

O contratante torna-se um administrador autônomo, de tôdas as obras constantes da administração que lhe fôr confiado, dirigindo-a em seus diversos aspectos, técnico, econômico e financeiro.

Desta forma o que constitui objeto do contrato, é a própria capacidade técnico-profissional

do administrador e não a exploração econômica da instalação.

O governo proprietário de uma rede geral de água e esgotos de qualquer cidade, toma ao seu serviço por meio de um contrato, um corpo administrativo, que se organiza sob a direção de um Administrador convenientemente escolhido por sua capacidade profissional, na especialidade de que se trata e pelos conhecimentos revelados nos modernos processos de organização racional do trabalho.

Por força das cláusulas contratuais convenientemente estudadas, o Administrador fica investido da total responsabilidade pelo bom funcionamento do serviço que lhe fôr confiado. O contrato assegura-lhe a independência de movimentos necessária ao bom cumprimento do seu dever.

Esse corpo administrativo obtido pelo "contrato de administração", participa do conceito atual dos órgãos paraestatais. Dotado de autonomia administrativa, trabalhando em paralelo com o poder público e por delegação deste, possui assim as características dominantes dessa moderna fórmula pela qual o Estado exerce atividades que poderiam ser da iniciativa privada.

Para o fenômeno técnico de que nos ocupamos, a nomeação de diretor é substituída pelo contrato de um profissional administrador e o regulamento toma a forma de um *caderno de encargos*.

Receita e despesa — Far-se-á uma estimativa da receita e um orçamento da despesa, para o período de um ano.

A receita será proveniente das taxas estabelecidas pelo poder público para os serviços prestados: ou da execução de obras por conta de particulares.

A despesa será calculada para um plano anual de serviços, compreendendo o material necessário e o pessoal tanto técnico como administrativo, capacitado para sua execução. Três serão pois as parcelas principais da despesa, a saber:

verba destinada ao pessoal do corpo administrativo;

verba destinada ao material para as obras e expediente;

verba destinada à conservação de tudo que estiver a cargo da administração.

Remuneração — Entendemos ainda como característica promordial dessa modalidade de contratar, a forma de remuneração. Esta se baseia no critério de uma percentagem sobre a receita do serviço administrativo.

A razão principal desse critério é a melhor conjugação dos interesses em jogo, de um lado a cidade como proprietária da instalação administrada, do outro o Administrador como seu preposto.

A receita é estimada segundo o cálculo de taxas a adotar. Tanto a receita como a despesa são prefixadas em quadros anuais, sujeitos a exame e aprovação dos órgãos componentes.

Igualmente quanto ao pessoal técnico e administrativo, um quadro define com precisão a sua quantidade e categorias.

O contratante recebe para remuneração do seu trabalho, uma percentagem calculada sobre a receita bruta e variável em função desta receita, a partir de um valor mínimo prefixado.

Nesta modalidade de contrato o que se observa com facilidade é a conjugação entre os interesses do administrador e as boas condições de rendimento da obra administrada. A dependência remuneradora da receita estimula o zelo por esta, o que torna mais eqüitativo o regime da cobrança de taxas e mais eficaz a defesa do patrimônio. E' a mais perfeita modalidade de contratar serviço administrativo, por ser a que afasta de modo mais completo o antagonismo dos interesses em jogo.

E' também um meio de evitar oportunidades para as práticas que atentem contra os preceitos da ética profissional, considerada assim como o fator primordial nas relações entre contratantes e contratadores.

Uma completa regulamentação dos serviços abrangidos por um "contrato de administração", figura entre as obrigações do contratante, sendo redigido e aprovado por ambas as partes.

Tal regulamento prevê as exigências de condução dos serviços, sua fiscalização, aprovações, obras novas, extensão, execuções por conta de terceiros nas instalações domiciliárias e finalmente uma instância de recursos para os casos de divergências.

Ao recorrer, por este meio, ao serviço especializado de empresas privadas, estimula-se a existência dessas empresas tão necessárias ao progresso do país, ao mesmo tempo que os departamentos oficiais do serviço público se poderão reservar para as funções superiores dos planos gerais de administração, de pesquisas e de exigências normais sobre a observância dos contratos, a cargo de organizações técnicas, postas ao seu serviço.

Assim a administração pública poderá sempre aliar-se a uma elevada técnica na condução dos seus serviços, sem prejuízo da sua autoridade e atenuadas as suas falhas de atuação direta.

Aspectos e Diretrizes Gerais da Racionalização Administrativa na Itália

Ligeiras Indicações sobre a Reforma Administrativa

ROBERTO LUCIFREDI

(Trad. de Nêa Lopes Monteiro)

A "Revista do Serviço Público" resolveu iniciar, em caráter permanente e sistemático, a divulgação de informações e de trabalhos especiais relativos ao movimento internacional no âmbito das ciências administrativas e das atividades de reforma e racionalização levadas a efeito nos diversos países.

Pretende a "Revista do Serviço Público" manter os seus leitores bem informados sobre as iniciativas ou ocorrências de maior importância tanto no campo técnico-cultural como nos próprios domínios da atuação concreta do Estado através das realizações objetivas dos Governos ou Entidades mais importantes.

Assim é que, por intermédio da Seção Brasileira do Instituto Internacional de Ciências Administrativas encontra-se a "Revista do Serviço Público" devidamente articulada com personalidades de grande expressão técnica, cultural e profissional dos vários países estrangeiros.

O Brasil é uma das nações integrantes do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, comparecendo aos Congressos promovidos por essa instituição, tomando parte ativa nos trabalhos peculiares a essa Entidade, contribuindo para sua manutenção e prestigiando-lhe as atividades técnico-culturais.

Ainda recentemente, como Delegado do Brasil à Mesa-Redonda Internacional de Knocke, Bélgica, compareceu, especialmente convidado, o Dr. Arizio de Viana — Diretor-Geral do D.A.S.P. — que pronunciou uma conferência de grande repercussão sobre tema prefixado pela alta direção do Instituto de Bruxelas — *Organization of Central Offices and Coordinating Procedures required for the Conduct of Economic Development*

and Technical Assistance Programs (Knocke Round-Table, Belgium 6-9, June, 1952).

Além dessa conferência, cuja tradução portuguesa será brevemente publicada pela Revista, teve o Dr. Arizio de Viana oportunidade de apresentar outras contribuições pessoais.

Uma das personalidades mais em evidência atualmente, no Instituto Internacional de Ciências Administrativas é, certamente, o Prof. Roberto Lucifredi, que acaba de enviar ao Diretor-Geral do D.A.S.P. um dos seus mais valiosos trabalhos.

Atendendo à oportunidade e importância intrínseca das informações do Prof. Roberto Lucifredi, resolveu a "Revista do Serviço Público" divulgar-lhes um Sumário, em tradução da Srta. Nêa Lopes Monteiro. (N.R.)

DIRETRIZES GERAIS DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ITALIANA

PRELIMINARMENTE traçou o Prof. Roberto Lucifredi em sua Exposição um rápido esquema dos estudos mais importantes sobre administração governamental até hoje realizados na Itália, procurando, ao mesmo tempo, apurar o que a opinião pública italiana espera de uma reforma administrativa. Em seguida o Prof. Lucifredi esboçou os princípios normativos em que se deve basear a ação para a reforma, apreciando o trabalho levado a efeito pelo "Bureau" encarregado do assunto, o qual, sob a direção do Vice-Presidente do Conselho dos Ministros e de um dos Subsecretários da Presidência do Conselho está incumbido de coordenar, estimular e dirigir os estudos, iniciativas e providências referentes à pretendida reforma nos diversos setores.

Na opinião do Prof. Roberto Lucifredi torna-se necessário, antes de tudo, renunciar ao projeto utópico de efetuar uma grande reforma total; ao contrário, impõe-se proceder por etapas, procurando-se resolver um problema de cada vez, — considerado cada problema, todavia, sob o aspecto

unitário, em função de uma solução por atingir, antecipadamente planejada. Cada solução pressupõe medidas variadas que se devem articular num conjunto orgânico e bem equilibrado.

Admite o Prof. Lucifredi, ainda, que, para atingir-se o objetivo visado, a atuação dos responsáveis pela Reforma se deve operar ao mesmo tempo, tanto no domínio legislativo, — pela modificação das leis em vigor, — como no próprio âmbito de execução das referidas leis, para sua melhor aplicação em relação aos propósitos da reforma.

A ação para a reforma deve ser conduzida por quatro diferentes caminhos:

a) reorganização da estrutura dos órgãos administrativos (problemas da distribuição das diversas competências);

b) reformas da organização do pessoal proposto para as repartições administrativas (problemas de recrutamento do pessoal, de sua condição jurídica e de sua condição econômica);

c) renovação dos processos de atuação administrativa (problemas de simplificação da processualística geral e da reforma processualística particular);

d) modernização, simplificação, aperfeiçoamento dos textos legislativos (problemas dos textos únicos e da codificação).

Tendo sempre presente essa distribuição dos diversos problemas por resolver, o Prof. R. Lucifredi demonstrou, separadamente, em primeiro plano, a ação desenvolvida e a ainda por desenvolver no domínio legislativo, e, nos planos subsequentes, a ação executada ou suscetível de ser levada a efeito no domínio das leis vigorantes.

Destarte, no que se refere ao primeiro setor, — reformas da estrutura dos órgãos administrativos — foi prevista a lei sobre as atribuições dos órgãos governamentais — inclusive a lei sobre a Presidência do Conselho dos Ministros. Outras leis virão em seguida, relativas ao número, às atribuições e à organização dos Ministérios, consoante as regras estabelecidas pela nova Constituição Italiana.

Entretanto, até o momento em que o problema do número dos Ministérios, — problema de natureza essencialmente política — tiver uma solução adequada, o organismo responsável pela reforma cuidou de propor somente as modificações legislativas que não dependem, a rigor, de decisões políticas. (Está, neste último caso, o número de Ministérios). Nestas condições, foi possível obter a supressão de diversos órgãos de Estado e de determinados estabelecimentos cuja função se deveria considerar superada, por efeito das mudanças políticas do País. Obteve-se, também, um novo projeto de lei sobre a participação do Tribunal de Contas no controle dos estabelecimentos públicos e privados, para os quais o Estado, via de regra, concorre; expediram-se, ainda, oportunas instruções aos vários Ministérios, compelindo-os a uma reorganização integral dos respectivos serviços e

utilização das faculdades de delegação legislativa; enfim, foi previsto um importante projeto de lei sobre a descentralização administrativa considerada sob o duplo prisma da descentralização burocrática e autárquica.

Relativamente ao segundo setor, — reformas da organização do pessoal nos diversos serviços da Administração, — sempre no domínio legislativo, foi proibida a admissão de pessoal novo ou adventício em toda a administração pública; o aumento dos atuais quadros foi sobrestado enquanto os serviços de cada Administração não estivessem devidamente reorganizados; um projeto de lei fixou, outrossim, a idade de 65 anos como limite para a aposentadoria dos servidores públicos; um outro projeto de lei estipulou facilidades em favor dos dependentes públicos, adventícios ou enquadrados em grupo, com o fim de facultar sua saída voluntária da Administração Pública. A entidade encarregada de promover a reforma elaborou, ademais, um projeto de lei acerca da condição jurídica dos funcionários dirigentes, providência essa verdadeiramente inovadora, eis que engloba novos princípios, adaptando-se melhor às necessidades da pública administração e aos anseios dos funcionários.

Medidas legais foram, ao mesmo tempo, previstas em relação a todos os servidores integrantes dos quadros do serviço público. Um projeto de lei cogitou de proporcionar aos veteranos medidas assistenciais diversas, extensivas ao pessoal em atividade. Elaborou-se um outro projeto destinado a coordenar e recolher, em um único texto, os dispositivos legais dispersos sobre pensões civis e militares.

Com relação ao terceiro setor — reformas da processualística administrativa, — cumpre lembrar, sobretudo, o projeto de lei geral sobre a administração pública visando, precipuamente, eliminar litígios e simplificar todos os processos elaboradores do ato administrativo, mediante estabelecimento de princípio mais claros e uniformes. Em adiantada fase de elaboração, há, ainda, outras medidas de caráter geral, tais como: a reforma da lei sobre contabilidade geral do Estado; a modificação do sistema de controles externos e internos dos atos administrativos; a reforma do direito administrativo; a revisão da matéria ligada às expropriações no interesse público; reexame da legislação específica definidora das relações especiais e responsabilidades do Estado e seus agentes; um projeto de lei especial para acelerar o processo de liquidação das pensões. No que tange ao pessoal assalariado já foi aprovada uma lei orgânica mais adequada.

Quanto ao quarto setor — modernização, simplificação e interpretação de textos legislativos — o Prof. Roberto Lucifredi põe em evidência a importância e a urgência das providências tomadas nesse domínio. Medidas tanto mais importantes quanto é certo que em face dos recentes eventos políticos da Itália, a legislação em vigor apresentava, em muitos setores, um aspecto legislativo verdadeiramente caótico.

Para facilitar a tarefa do legislador, preconizou-se o recurso ao sistema da delegação legislativa, na conformidade do artigo 76 da Constituição Italiana, com a colaboração de uma limitada Comissão de Parlamentares. Em sua quase totalidade os textos legislativos básicos careciam, efetivamente, de uma revisão coordenadora e simplificadora.

As leis vigentes, em cada um dos setores fundamentais acima mencionados, sentiram, desde logo, o impacto da reforma ocasionando resultados imediatos e importantes; muitas Administrações apressaram-se em seguir as sugestões e diretrizes dadas pela Presidência do Conselho dos Ministros e pelo órgão especial da Reforma.

Com referência à organização administrativa, os melhores resultados foram prontamente alcançados com a delegação da faculdade de assinatura e despacho de papéis da parte do Ministro aos Subsecretários de Estado e aos diversos Chefes dos Serviços. Operou-se, com semelhante descentralização, um descongestionamento autêntico.

Foi possível simplificar de maneira decisiva as relações entre os órgãos centrais e periféricos. A descentralização de funções e sua readaptação, bem como o entrosamento racional entre os diferentes órgãos centrais — mediante contatos mais sensíveis e diretos, reuniões mais freqüentes e periódicas entre os vários chefes de serviços, — constituem uma tendência cada vez mais imperiosa na administração italiana.

No campo da administração de pessoal, tornou-se necessário redistribuir os empregados segundo uma mais precisa consideração das atitudes de cada um deles e de acordo com as necessidades dos diversos serviços a que são destinados. A experiência demonstrou que o Estado deve cuidar melhor da preparação do pessoal a seu serviço, pela instituição de cursos de aperfeiçoamento, seleção mais rigorosa nos concursos e nas promoções. Revelou-se indispensável a melhor definição do problema dos horários de serviço e das relações com o público, tornando-se imperativa uma proibição generalizada no sentido que os funcionários não sejam distraídos por outras tarefas, durante as horas destinadas ao serviço público.

Ainda no campo da administração de pessoal julgou-se conveniente estimular a mecanização dos serviços, e promover uma utilização mais criteriosa

e confortável dos instrumentos. Deve o Estado pôr à disposição dos funcionários todos os aparelhos modernos, objetivando facilitar-lhes o exercício das funções ou o desempenho dos respectivos cargos.

A respeito dos processos de atuação administrativa, são grandemente animadoras as possibilidades de simplificação do trabalho em todas as suas fases e níveis, principalmente no tocante às comunicações e à documentação dentro do objetivo geral de racionalização das práticas administrativas.

As medidas nesse setor visam, primordialmente, a obtenção de um mais rápido desenvolvimento de toda ação administrativa.

Extremamente importante nos serviços públicos é a redação esclarecida dos textos legislativos, os quais devem ainda ser oportunamente coordenados em coleções atualizadas e simplificadas para o uso das repartições dependentes dos diversos Ministérios e do público em geral.

A coordenação e publicação de instruções e de circulares interpretativas; o recolhimento das diretrizes da jurisprudência sobre certos pontos debatidos na aplicação de leis; a redação e a ampla utilização de formulários para os assuntos freqüentes contribuirão, necessariamente, para facilitar os encargos daqueles que devem interpretar as leis. Poderão, destarte, desaparecer inúmeros atrasos ou faltas que freqüentemente irritam o público.

O Prof. Roberto Lucifredi conclui testemunhando sua confiança na reforma, a qual não consiste no empreendimento de algo utópico; a reforma preconizada é, antes de tudo, um *fato* complexo do qual decorrem importantes resultados concretos, se se deseja firmemente conduzi-la a bom término.

A fim de que essa reforma obtenha hoje, na Itália, êxito integral, houve uma conjugação de fatores e elementos necessários: o material recolhido através dos estudos jurídicos empreendidos; a ansiosa e viva expectativa da opinião pública e dos clientes do Estado; a disposição favorável do Parlamento e a autoridade do Vice-presidente do Conselho dos Ministros, autoridade designada para a delicada missão de reformar a Administração Pública italiana, responsável, aliás, pelo seu êxito. (V. "CIVITAS", n.º 4, abril, 1952 — Roma).

Alguns Aspectos da Reforma Administrativa do Hospital da Santa Casa da Misericórdia de Santos

J. SADY NETO

A REFORMA administrativa da Santa Casa de Santos, cujas linhas gerais se encontram consubstanciadas no Regulamento do Hospital aprovado pelo Conselho Deliberativo da Irmandade, por constituir um trabalho de cunho acentuadamente técnico, muitas vezes não é bem compreendida entre os que não estão familiarizados com os princípios de organização que a presidiram.

Com o objetivo não só de trazer alguns esclarecimentos sobre o assunto mas principalmente como subsídio aos estudos de organização hospitalar que se vêm desenvolvendo em nosso país, principalmente no Estado de São Paulo, analisaremos alguns de seus aspectos, rigorosamente dentro do campo da técnica de organização.

O processo organizador, em sua primeira fase — o levantamento — não pode, a nosso ver, limitar-se a simples coleta e análise fria de dados sobre os quais deve basear-se o planejamento.

O organizador tem necessidade de sentir o problema de modo direto e prolongado a fim de identificar com segurança os defeitos e suas causas.

Por assim entender é que somente depois de seis meses de observação diária e permanente do funcionamento da Santa Casa, dêle participando ativamente como elemento de "staff" de seu Provedor é que apresentamos a primeira medida, base de organização de qualquer empresa — a *estrutura organizacional*, que a nosso ver melhor se adaptava ao caso de organização em estudo.

E' principalmente desta fase da reorganização da Santa Casa que vamos tratar no presente trabalho.

Ao se preparar o "frame work" através do qual deverá fluir a autoridade deve o organizador ter em vista certos princípios de organização, tais como: "unidade de comando", "delegação de autoridade", etc. a fim de evitar que a autoridade do primeiro nível, isto é, o chefe-geral da empresa fique sobrecarregado com atribuições que podem ser executadas em nível inferior e que impedem a Direção-Geral de se dedicar às atividades principais da empresa; que haja conflitos de autoridade com as ordens emanadas de diversas autoridades incidindo sobre um mesmo campo; que os

esforços dos diversos setores da empresa sejam dispersados por falta de conjugação.

Do mesmo modo, não pode o organizador esquecer, mormente em se tratando de uma organização hospitalar, a necessidade de fazer com que as ordens, no seu percurso através das linhas de autoridade, adquiram os atributos que garantam a sua execução eficiente.

Ao iniciarmos o trabalho de reorganização da Santa Casa de Santos estava assim estruturada a autoridade. (Vide gráfico da pág. 46).

As ordens emanadas das diversas autoridades incidiam na administração hospitalar sem qualquer definição do campo jurisdicional com todos os inconvenientes daí decorrentes.

A confusão e os conflitos mais se acentuavam entre os setores da Mordomia e da Diretoria Clínica cujas autoridades freqüentemente interferiam no setor da outra.

Além disso os órgãos de administração-geral, que constituem o "instrumento de trabalho" da administração, encontravam-se sem atribuições definidas e muitos deles desprovidos da autoridade necessária à execução das tarefas a eles confiadas.

Tais violações de princípios básicos de organização necessitavam de ser corrigidas inicialmente para que se pudesse pensar no funcionamento do hospital.

Duas soluções se apresentavam: 1.º) substituir, no primeiro nível de autoridade, a direção coletiva pela singular reduzindo-se o órgão diretor da Irmandade a órgão meramente fiscal; ou, 2.º) intercalar, entre o nível superior e o de execução, um terceiro nível de autoridade.

A primeira solução apresentava as seguintes desvantagens:

1) dificuldades, naturalmente, decorrentes de uma reforma radical, alterando a organização tradicional;

2) enfraquecimento do controle por parte do órgão realmente responsável pela vida da Irmandade, cujos membros são os depositários da autoridade administrativa e representantes legítimos da Irmandade. E' demais conhecida a ineficiência dos organismos fiscais. A fiscalização só

se torna efetiva através da administração permanente. O afastamento do órgão diretor da Irmandade para funções fiscais enfraqueceria a vigilância administrativa vital em organizações como a em aprêço, além de transferir toda a responsabilidade e respectiva autoridade a elementos não representativos da Irmandade;

3) o Chefe do Corpo Clínico em face de suas funções de caráter altamente científico ficaria sujeito técnica e administrativamente a um só indivíduo que mesmo que seja médico, pelo fato de estar encarregado da administração do Hospital, teria os seus conhecimentos médico-científicos desatualizados.

Parece que a subordinação do Chefe administrativo a essa autoridade, que, por sua vez, estaria subordinada a um Conselho, oferece maior vantagem do ponto de vista da organização, desde que sejam conferidas ao Chefe do Corpo Clínico atribuições exclusivamente médicas.

Por outro lado sabemos que o Chefe do Corpo Clínico, embora suas funções sejam principalmente médico-técnicas, exerce pequena parcela de atividade administrativa. Se situarmos o executivo encarregado da parte administrativa do hospital subordinado ao mesmo em seu campo teremos a vantagem de retirar dêle esta pequena parcela de atividade administrativa, permitindo que ele fique inteiramente livre para cuidar de suas atribuições próprias. Além disso se o encarregado da parte administrativa for um especialista em administra-

ção funcionará ainda como "staff" do Chefe do Corpo Clínico em matéria administrativa da qual este não possui conhecimentos especializados.

A 2.^a solução apresentava as seguintes vantagens:

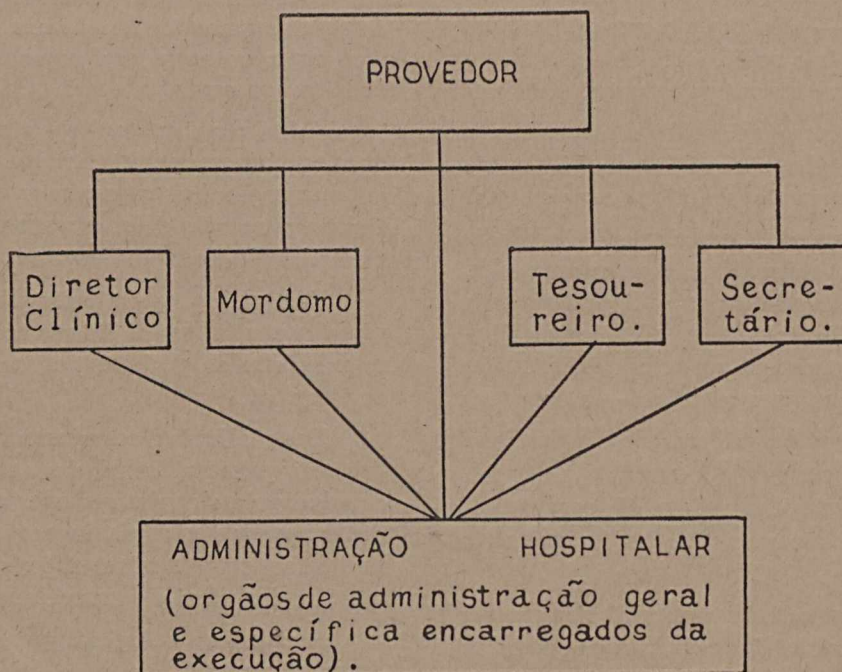
1) as exigências da técnica de organização ficariam assim conciliadas com os preceitos estabelecidos na organização tradicional da Irmandade;

2) ao mesmo tempo que se implantava *unidade de comando, administração profissional e coordenação efetiva* permitia-se uma participação direta dos diretores eleitos na administração do Hospital afastando os inconvenientes apresentados no primeiro caso;

3) o Chefe do Corpo Clínico não ficaria subordinado ao encarregado da administração do Hospital mas sim à administração superior.

Assim, em substituição à estrutura anterior foi planejada a seguinte. (Vide gráfico da pág. 47).

Com base nessa estrutura foram fixadas as atribuições do Assistente Administrativo, descentralizando-se das autoridades do primeiro nível apenas algumas atribuições de rotina a fim de deixá-las livres para cuidar de suas funções próprias: administração superior do Hospital. Ex: pequena parte da atribuição de suspender funcionários foi delegada ao Assistente Administrativo que pode suspender até 8 dias e, ainda, em nome do Prove-



dor. Além dêsse limite só o Provedor poderá suspender. De fato, a função do Provedor não é punir funcionários que é atribuição subalterna, a não ser quando se faz necessário inquérito administrativo para comprovação da falta, ou quando a punição assume grandes proporções, isto é, quando precisa ser por mais de 8 dias. A função do Provedor e das demais autoridades do 1.^o nível é o traçado

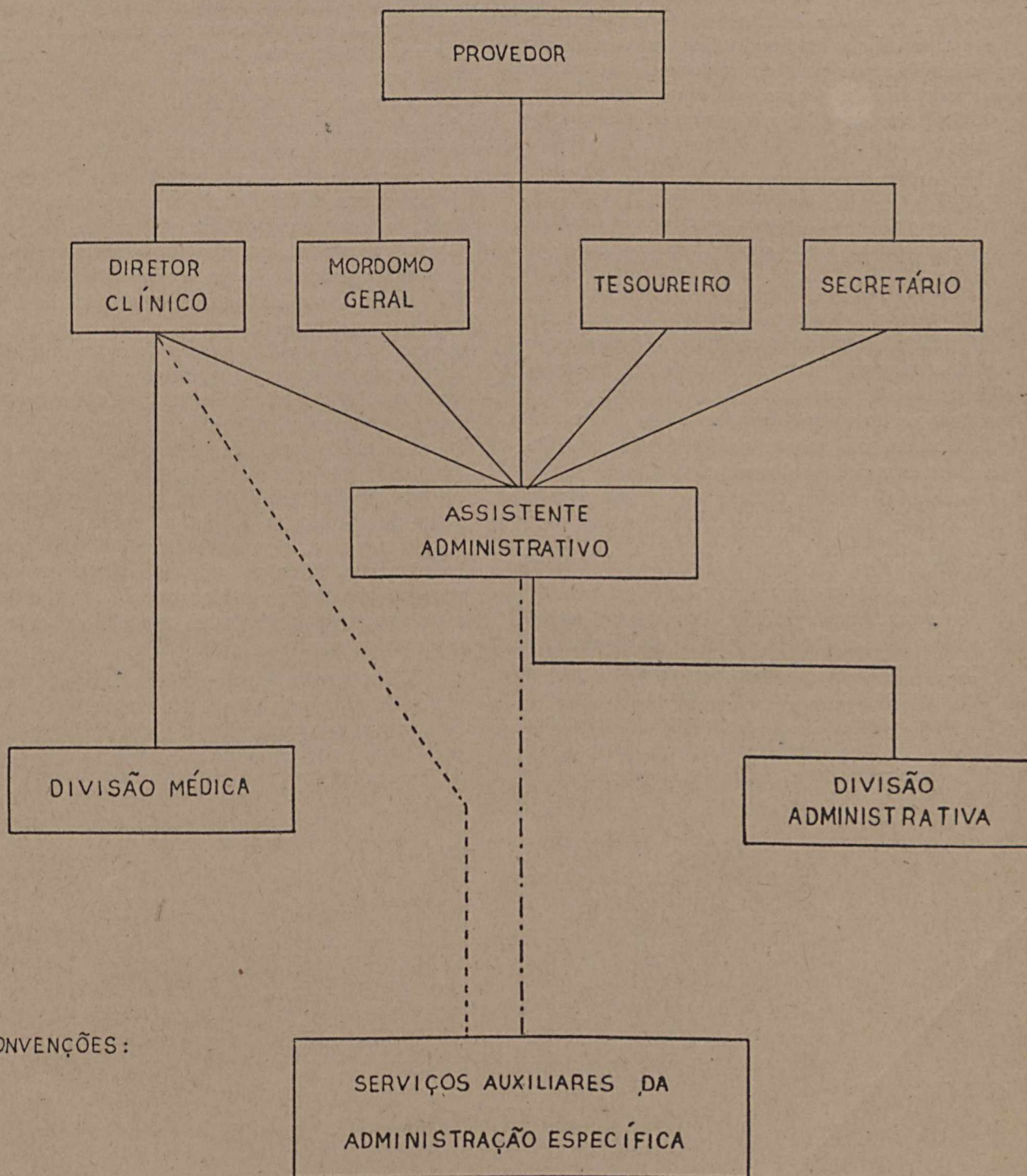
das diretrizes da Irmandade bem como a emissão de ordens de natureza superior, aliás perfeitamente definida no Compromisso. Porém, a execução dessas ordens, o modo de executá-las, ficam a cargo do Assistente Administrativo.

Outro característico dêste tipo de estrutura é o duplo aspecto de que se reveste o pôsto de Assistente Administrativo: consultivo e executivo ao

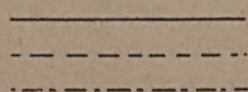
mesmo tempo. Têcnicamente falando o Assistente Administrativo funciona como órgão "staff" e de "linha" num só tempo. Funciona como "staff" (Assistente, assessor, etc.) dos Diretores (autoridades do primeiro nível). O Assistente Administrativo não age de moto próprio. Ele fornece os

elementos necessários à preparação das ordens às autoridades do primeiro nível, cada uma no seu setor.

As ordens são elaboradas e partem destas autoridades. O Assistente, apenas, com os seus auxiliares, se encarrega de executá-las, imprimindo às



CONVENÇÕES:



————— Subordinação integral
 - - - - - Subordinação técnica
 Subordinação Administrativa

mesmas a uniformidade aconselhada pela técnica de organização e distribuindo-as ao setor próprio, de modo a evitar conflitos de jurisdição.

Se examinarmos no regulamento as atribuições do Assistente Administrativo verificaremos que se acha presente em tôdas elas o caráter de

subordinação às autoridades do primeiro nível, ao mesmo tempo que, como uma extensão dessas autoridades, cada uma em seu setor, existe em suas atribuições flexibilidade suficiente para solução rápida dos problemas de rotina que não necessitam de chegar àquelas autoridades.

Estabelecida, porém, a estrutura da autoridade e fixadas as atribuições de modo a que ela pudesse fluir harmonicamente, surgiu um problema: Para que as ordens fossem executadas com uniformidade, para que existisse nas mesmas a unidade de comando, para que os conflitos fossem evitados, para que as ordens fossem executadas de acordo com a técnica de administração hospitalar, seria necessário e imprescindível que nenhuma das autoridades do primeiro nível emitisse ordens diretamente a não ser ao Assistente Administrativo. Daí o artigo 40 do Regulamento que estabelece:

“As ordens emanadas do Provedor, do Moromo-Geral, do Tesoureiro, do Secretário e do Diretor Clínico, deverão incidir imediatamente sobre o Assistente Administrativo, que as retransmitirá ao setor interessado.”

Entretanto, o sistema ficaria muito rígido se as autoridades, depois de conhecer a organização hospitalar, não pudessem, dentro de seus setores, emitir ordens diretamente. Isto viria prejudicar a rapidez que deve sempre caracterizar a execução das ordens em um hospital, além de tolher a iniciativa das autoridades do primeiro nível.

Por outro lado, as autoridades do primeiro nível emitindo ordens diretamente aos empregados nos seus setores, viria destruir a vantagem do sistema (unidade de comando, etc.)

Para conciliar a questão e tornar o sistema ainda mais flexível foi introduzido no regulamento o art. 42 que estabelece: “No caso de qualquer das autoridades acima mencionadas emitir ordem a qualquer empregado, este deverá prontamente dar conhecimento do assunto ao Assistente Administrativo, observando a escala hierárquica”.

Aos menos avisados este artigo poderia sugerir uma dependência das autoridades do primeiro nível ao Assistente Administrativo, que apreciaria suas decisões.

Tal, entretanto, não é verdadeiro. A obrigação de dar conhecimento ao Assistente Administrativo da ordem recebida de autoridade superior tem apenas o objetivo de coordenação da ordem em sua fase de execução. De outro modo, não haveria coordenação e o sistema estaria prejudicado. O empregado que recebeu uma ordem diretamente da autoridade do primeiro nível dá conhecimento da mesma ao Assistente Administrativo, observando a escala hierárquica para efeitos de disciplina. O Assistente Administrativo, com visão do conjunto e conhecendo todas as ordens que estão sendo executadas, examina esta ordem quanto a sua uniformidade, quanto a possibilidade de conflito com ordem de outra autoridade do mesmo nível, porventura em execução. Se a mesma não vier entrar em conflito com a de outra autoridade, será executada sem nenhuma providência por parte do Assistente Administrativo. Se, entretanto, houver qualquer obstáculo à sua execução ele levará ao conhecimento da autoridade que a emitiu, decidindo esta sobre o que fazer. Não há nesta atitude do Assistente Administrativo nenhum caráter de apreciação da ordem emanada da autoridade superior. Apenas, o elemento para perfeita coordenação. Nem poderia ser de outro modo, de vez que o Assistente Administrativo está *Subordinado* àquelas autoridades, e, como tal, executa apenas suas ordens.

Dêsse modo, conseguimos observar os princípios ditados pela ciência de organização e sem os quais não poderia haver eficiência, sem entrar em choque com os preceitos básicos da organização da Irmandade.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

APERFEIÇOAMENTO

Curso de Administração de Pessoal Treinamento

ALUÍSIO MOREIRA

SUMÁRIO: 1. *Conceituação* — 2. *Distinção entre treinamento e educação e treinamento e assistência social* — 3. *Relações do treinamento com a seleção* — 4. *Finalidades do treinamento* — 5. *Importância e vantagens do treinamento* — 6. *Tipos de treinamento* — 7. *Métodos de treinamento* — 8. *Treinamento de chefes* — *Importância, objetivos e métodos* — 9. *Instrumentos auxiliares do treinamento* — 10. *Previsão das necessidades de treinamento* — 11. *Atividades de aperfeiçoamento no Serviço Público brasileiro* — *Bibliografia*.

1. **CONCEITUAÇÃO** — À medida que os países se vão industrializando, mais e mais premente se torna a necessidade de homens eficientes. A educação escolar e mesmo a profissional não bastam, no entanto, para completar a formação do indivíduo para o trabalho. Seja qual fôr a idade ou o grau de conhecimento humano, há sempre muito que aprender ou corrigir, neste segundo caso, quando se verifica a existência de maus hábitos decorrentes de uma aprendizagem deficiente ou de vícios provenientes do autodidatismo. Por todos êsses motivos e, mais ainda, pela crescente complexidade da técnica de produção, o aperfeiçoamento do trabalhador mediante um treinamento metódico e contínuo impõe-se como uma grande necessidade na administração pública e nas empresas privadas.

Há inúmeras definições de treinamento, mas a que julgamos mais completa é a de W. B. Stephens, segundo a qual treinamento é "o processo pelo qual as habilidades, o conhecimento, os hábitos e as atitudes dos empregados são desenvolvidos para atender às exigências da execução de alguma tarefa ou função."

2. **DISTINÇÃO ENTRE TREINAMENTO E EDUCAÇÃO E TREINAMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL** — E' comum confundir-se treinamento com educação, não obstante tratar-se de assuntos perfeitamente distintos, conforme veremos. A educação é um processo permanente e amplo, visando ao aper-

feiçoamento da personalidade total do indivíduo, enquanto que o treinamento é um processo eventual, que tem por objetivo aperfeiçoar uma dada técnica de um determinado setor do conhecimento humano, sendo, por consequência, mais restrito.

A distinção entre treinamento e assistência social é de grande importância, visto muitas pessoas julgarem que um dos objetivos do treinamento é a assistência social, o que é um erro, pois o que se pretende com o treinamento é colocar o indivíduo em melhores condições para a execução dos serviços, visando, sobretudo, maior eficiência e rendimento. Já a assistência social é um direito assegurado pelo Estado àqueles que lhe prestam serviços.

3. **RELAÇÕES DO TREINAMENTO COM A SELEÇÃO** — Seleção e treinamento são funções da administração de pessoal intimamente relacionadas: a seleção não pode e não deve afastar-se do treinamento. Chega-se a essa conclusão ao fazer-se um confronto dos objetivos visados por um e outro desses instrumentos. De fato, a seleção tem por fim indicar, dentre os candidatos recrutados, os que melhor possam executar as funções de determinados cargos; o treinamento, por sua vez, visa à preparação de servidores para o desempenho eficiente daqueles cargos. Como se vê, a seleção se completa com o treinamento; êste é um instrumento auxiliar daquela. Aliás, a influência do treinamento se faz sentir antes mesmo do processo de seleção, através do recrutamento, ao qual um programa adequado de treinamento prévio pode fornecer candidatos melhor preparados para as provas, elevando-se, em consequência, a percentagem dos habilitados.

Como instrumento de preparação e orientação de candidatos a concursos, o treinamento anterior ao ingresso poderia, pois, ser de grande utilidade à seleção de pessoal no serviço público brasileiro, mormente se se adotassem as seguintes medidas preconizadas por Belmiro Siqueira:

a) publicar, em anexo aos programas, indicações bibliográficas;

b) organizar e distribuir aos candidatos pontos de matérias novas, complexas, ou de difícil acesso;

c) criar, quando necessário, cursos extraordinários de preparação de candidatos;

d) articular-se com professores e instituições que preparam candidatos, insistindo para que sigam a orientação do próprio D.A.S.P.

4. FINALIDADES DO TREINAMENTO — Múltiplos são os objetivos visados pelo treinamento, dentre os quais merecem destaque os seguintes :

a) manter ou aumentar a eficiência dos servidores na execução dos trabalhos que lhes são atribuídos;

b) preparar e orientar os novos servidores;

c) preparar os candidatos à promoção para o exercício das novas tarefas que lhes serão cometidas;

d) formar e preparar chefes e supervisores.

5. IMPORTÂNCIA E VANTAGENS DO TREINAMENTO — Embora sempre haja existido, ainda que apenas através da célebre máxima “fazendo é que se aprende”, só recentemente o treinamento vem sendo devidamente considerado. Mosher e Kingsley, por exemplo, dizem que, em qualquer administração de pessoal digna desse nome, deve ser reservado ao treinamento lugar de grande destaque e que apenas o recrutamento lhe é superior se tivermos em vista a qualidade do serviço e a produção.

O treinamento, tanto o anterior como o posterior ao ingresso do indivíduo nos quadros de uma organização, beneficia direta ou indiretamente a quase todos os setores da administração de pessoal. Assim é que o treinamento prévio serve ao recrutamento ao contribuir para a renovação e melhoria dos mercados de trabalho e à seleção ao preparar os candidatos para as provas. O treinamento posterior ao ingresso, por sua vez, serve à promoção, ao habilitar os funcionários para o exercício de novas atribuições e à apuração do merecimento, ao instruir os chefes no julgamento dos seus subordinados; facilita o “placement”, as transferências, as readaptações e, por fim, concorre para tornar o estágio probatório um instrumento realmente eficiente na comprovação da conduta do elemento selecionado na prática do serviço.

Ainda mesmo que a seleção se tenha processado com absoluto êxito, não se pode dispensar o treinamento como uma atividade contínua, porque, com o passar do tempo, as práticas e técnicas de trabalho se renovam, exigindo constante atualização.

O treinamento sistemático é de tal forma importante que *Baridon* e *Loomis* sustentam que

“não são os empregados que progridem com a organização e sim esta que avança com o progresso daqueles.”

O fato de não ser adotada no serviço público brasileiro a classificação de cargos à base dos deveres e responsabilidades torna mais importante e

necessário, entre nós, o treinamento, pois não estando especificadas as atribuições inerentes a cada cargo, ao seu ocupante podem ser confiados diferentes tipos de trabalho e só um treinamento adequado poderá habilitá-lo convenientemente para o exercício das suas funções.

Dentre as inúmeras vantagens que um programa de treinamento proporciona podem ser destacadas as seguintes :

a) serve à seleção do pessoal;

b) rende mais juros, ou melhor, apresenta melhores resultados que a própria seleção. Aliás, a seleção não exclui o treinamento, sendo, sim, por ele completada;

c) produz aumento e melhoria de qualidade da produção (um aspecto da alta utilidade do treinamento já comprovado, aliás, por experiências realizadas entre indivíduos treinados e não treinados);

d) auxilia a formação dos funcionários novos;

e) corrige vícios e deficiências dos funcionários antigos, que não foram submetidos a uma preparação sistemática;

f) concorre para a redução das taxas de movimentação de pessoal;

g) contribui, por fim, para diminuição do desperdício de material e do número de acide no trabalho.

6. TIPOS DE TREINAMENTO — As inúmeras modalidades de treinamento podem ser classificadas em dois tipos principais: treinamento prévio ou anterior ao ingresso (pre-entry-training) e treinamento posterior ao ingresso (post-entry-training).

Treinamento anterior ao ingresso — Tem por fim a preparação e orientação de candidatos ao provimento de cargos e funções. Sua influência neste sentido é marcante, tornando-se indispensável como instrumento auxiliar da seleção.

Tratando-se de problemas estreitamente vinculados entre si, as atividades de aperfeiçoamento e seleção devem-se integrar num mesmo órgão; vale dizer, o treinamento prévio deve ser orientado pelo próprio órgão selecionador.

O treinamento anterior ao ingresso é ministrado nas escolas e universidades, em cursos intensivos realizados por órgãos públicos ou entidades particulares, e sob a forma de aprendizado, em que o indivíduo trabalha no próprio local, embora não se ache ainda integrado no quadro funcional.

Segundo *Ridley* e *Moore* a diferença principal entre o treinamento no serviço e o treinamento prévio está em que o primeiro deve “abranger apenas os conhecimentos relativos ao cargo exercido pelo funcionário”, enquanto que o último deve “necessariamente concentrar-se na filosofia e na perspectiva social geradas por uma educação liberal” (*Clarence E. Ridley e Lyman S. Moore — “Treinamento para o Serviço Público” — “Revista do Serviço Público”, março de 1942, pág. 80*).

Treinamento posterior ao ingresso — Destina-se a preparar o indivíduo para o desempenho de uma dada atividade ou a aumentar a sua eficiência na execução das atribuições inerentes ao cargo ou função que ocupa.

Findo o processo seletivo, nomeados os candidatos aprovados, não está ainda a organização com elementos plenamente à altura de suas necessidades. Um continuado plano de treinamento deve então ser elaborado e pôsto em funcionamento, a fim de habilitar aqueles candidatos para a prática do serviço. Esse treinamento assume duas formas: treinamento funcional ou dentro do serviço e treinamento extrafuncional ou fora do serviço.

Treinamento funcional ou dentro do serviço (in service training) — Este tipo de treinamento varia conforme a natureza do trabalho e é ministrado através do exercício das atribuições próprias do cargo, sob a orientação do chefe imediato. Apresenta quatro aspectos distintos, a saber: a) treinamento para indução ou vestibular; b) treinamento para aumento de eficiência; c) treinamento para promoções; e d) treinamento para transferência.

a) *Treinamento para indução ou vestibular* — Tem por finalidade evitar que o novo servidor fique entregue à própria sorte, ao autodidatismo quase sempre prejudicial à formação funcional dos novos empregados. Suas características principais são o aconselhamento, orientação de conhecimentos, instrução e demonstrações práticas, bem como medidas tendentes a promover a ambientação do novo elemento no trabalho.

Tipo de treinamento desta espécie é o do *rodízio*, pelo qual o novo servidor trabalha durante certo tempo em cada uma das unidades do departamento ou divisão em que se acha lotado. Usualmente, o rodízio se inicia por uma seção do tipo da Seção de Comunicações do serviço público federal brasileiro, a fim de que o indivíduo tenha, desde logo, uma visão geral das atividades do órgão. Depois de passar por tôdas as seções, o servidor seria lotado em uma delas. O indivíduo assim treinado, ao assumir o exercício de suas funções, saberá onde obter certas informações, de onde vêm os papéis que chegam à sua mesa e para onde irão depois de despachados por ele. A par dessas vantagens, esse tipo de treinamento contribui, ainda, para uma rápida ambientação do novo elemento e facilita enormemente o seu "placement."

b) *Treinamento para aumento de eficiência* — Por muito tempo descurado, hoje desperta vivo interesse, devido às exigências do progresso tecnológico. Tem por objetivo melhorar a qualidade do trabalho produzido e conseguir maior rendimento do empregado. O processo mais comumente utilizado tem sido a ministração de cursos de curta duração, de um a dois meses. Tais cursos são, todavia, insuficientes se o funcionário, uma vez libertado da rotina ou de vícios adquiridos no trabalho, não tiver oportunidade de continuar aper-

feizando-se o que, segundo alguns, poderia ser feito através de cursos por correspondência. Exemplo dêste gênero de treinamento nos é dado pelo Bureau de Investigação Criminal (U.S.A.), que, cada 18 meses, submete o funcionário, durante um mês, a um treinamento destinado a fazê-lo rever seus conhecimentos e se informar dos progressos havidos na técnica policial.

c) *Treinamento para promoções* — Não basta oferecer oportunidades de acesso na carreira, é necessário preparar o funcionário para o exercício de funções de maior responsabilidade e dificuldade. Deve antecipar-se à ocorrência das vagas, a fim de que, quando elas se verificarem, haja elementos habilitados para preenchê-las.

d) *Treinamento para transferência* — Como o anterior, deve ser promovido antes de se verificar a transferência do indivíduo, pois visa a preparar o servidor para o exercício de novas atribuições que lhes serão cometidas.

Treinamento extrafuncional ou fora do serviço — Processa-se fora do trabalho e quase nunca se relaciona com as funções próprias do cargo. Consta de cursos, conferências, palestras, discussões em seminário, etc.

7. MÉTODOS DE TREINAMENTO — Podem ser citados os seguintes: instruções em grupos fora do serviço; instruções individuais no serviço; e instruções individuais fora do serviço.

Instruções em grupos fora do serviço — Destinam-se a várias pessoas interessadas no mesmo assunto e que se dispõem a estudá-lo em conjunto. Essas instruções podem ser ministradas em cursos, conferências, visitas de estudos, demonstrações ao grupo, formação de processos fictícios, investigações em laboratórios, discussão em seminário e "mesa-redonda". Merece destaque o treinamento dêste gênero realizado pela Associação Nacional de Recreação, dos Estados Unidos da América, no verão de 1936. Um grupo de professores-volantes, com o auxílio de repartições de assistência social, departamentos de recreação e escolas, conseguiu treinar cerca de 3.800 pessoas de 16 grandes cidades.

Instruções individuais no serviço — É o método mais importante. Muito utilizado com os elementos recém-admitidos, de vez que, modernamente, se acha bastante desacreditada a velha fórmula de "aprender fazendo". Tais instruções são dadas pelo chefe imediato ou por intermédio de um treinador especializado, a quem cabe toda a responsabilidade. Este tipo de treinamento pode ser realizado de três maneiras:

- a) o treinador demonstra praticamente como o trabalho deve ser executado;
- b) o treinado executa e o treinador corrige;
- c) o treinado repete a demonstração feita pelo treinador.

O treinamento individual no serviço tem, sobre os demais métodos, a vantagem de oferecer retribuição mais imediata em benefício da organização. Outro aspecto do treinamento individual no servi-

ço reside no fato de ser realizado em *três planos*, isto é, o indivíduo deve ser treinado:

- para a sua própria função;
- para a função superior;
- para a função inferior.

Instruções individuais fora do serviço — Podem ser ministradas mediante cursos por correspondência, leitura e pesquisas supervisionadas, viagens de estudos ao estrangeiro, clubes de leitura, etc.

No gênero, há o interessante plano adotado pela cidade de Winnerka, Illinois, pelo qual os seus servidores públicos são encorajados a se aperfeiçoarem fora da repartição, à própria custa. Todas as despesas serão, no entanto, indenizadas, mediante prova satisfatória de conclusão dos cursos.

O processo mais utilizado tem sido o dos cursos por correspondência, ainda não muito difundido entre nós. Sua grande vantagem é fazer com que os benefícios do treinamento alcancem os empregados residentes no interior, longe da sede da organização.

A leitura e as pesquisas supervisionadas consistem em orientar o indivíduo sobre o que deve ler ou como conduzir suas pesquisas de modo a assenhorear-se dos conhecimentos de que necessita. Tais atividades estão a cargo de pessoa devidamente credenciada. Os clubes de leitura constituem interessante processo de obtenção de conhecimentos, por parte dos seus membros, dos assuntos tratados em livros e publicações. Cada membro é designado para a leitura de uma obra ou capítulo do livro, de modo que, divididas as tarefas, todos fiquem em dia com os assuntos de interesse comum.

Como processos ultramodernos citam-se, neste gênero, as aulas, palestras e conferências, ministradas através do rádio e da televisão.

8. TREINAMENTO DE CHEFES — Importância, objetivos e métodos — É este um dos aspectos mais interessantes do treinamento e cuja importância para a maior eficiência dos serviços ninguém pode contestar. Experiências realizadas nos Estados Unidos com o treinamento de indivíduos para ocupar cargos de chefia, coroadas de pleno sucesso, provaram que a velha máxima "Os bons chefes não se fazem, nascem feitos", não tem razão de ser. Isto não importa em negar a existência de indivíduos predestinados a dirigir outros, tal o conjunto de qualidades excepcionais de que são dotados. Mas tais indivíduos constituem exceção e, por isso mesmo, são raríssimos; ainda que todos eles fossem aproveitados nos serviços públicos, não seriam suficientes para suprir a grande necessidade de chefes de que se ressentem as empresas públicas ou privadas.

O treinamento para supervisão justifica-se, ainda, no caso de indivíduos excepcionalmente dotados de qualidades de chefia, pois esses predados natos seriam melhor aproveitados se devidamente burilados, mediante um treinamento siste-

mático. Existe, no entanto, um número bem maior de homens que, embora não evidenciem ostensivamente qualidades extraordinárias para a liderança, têm-nas, entretanto, em menor grau ou em estado potencial. Tais indivíduos, devidamente treinados, poderiam tornar-se, no futuro, elementos de real proveito em postos de direção.

Ressaltada sua importância, vejamos quais são os objetivos do treinamento para chefes. Segundo Paulo Lopes Correia são os seguintes:

- a) dar conhecimento das características gerais da natureza humana;
- b) revelar ao indivíduo as qualidades que ele próprio possui;
- c) ensinar a atitude a manter no trato com os subordinados;
- d) habilitar o indivíduo para a aplicação dos conhecimentos no sentido de obter a energia e o entusiasmo do pessoal em favor dos fins desejados; e
- e) ampliar a personalidade pela aquisição de cultura.

Ordway Tead recomenda os seguintes métodos a serem aplicados no treinamento para chefes:

- a) experiência de uma situação de chefia, sob supervisão;
- b) progressão de uma chefia menor para outras maiores;
- c) exercícios práticos e de estudos;
- d) discussões de métodos de trato com o pessoal, entre grupos de chefes;
- e) conferências pessoais sistemáticas entre o responsável pelo treino e o futuro chefe.

9. INSTRUMENTOS AUXILIARES DO TREINAMENTO — Em qualquer bom programa de treinamento torna-se indispensável a colaboração de determinados instrumentos, tais como as bibliotecas, os filmes, os manuais e outras publicações.

As bibliotecas, além de colocar ao alcance do candidato os livros necessários à obtenção dos conhecimentos desejados, podem fornecer bibliografias sobre o assunto visado. O emprêgo de filmes para a difusão de conhecimentos vem-se tornando cada vez mais vulgarizado. Outro processo empregado, modernamente, com pleno sucesso, é o da gravação, em discos, de aulas, palestras, conferências, discussões em seminário, etc.

10. PREVISÃO DAS NECESSIDADES DE TREINAMENTO — Constitui tarefa importante a avaliação, por parte do órgão especializado, das necessidades de treinamento, pois somente bem informadas neste sentido poderão as repartições possuir um plano preestabelecido de ação.

Para que se obtenha sucesso na descoberta das necessidades de treinamento é necessário exercer um controle sistemático sobre as condições de trabalho do pessoal, a fim de que o treinamento se processe antes que se revelem, na produção, os primeiros sinais de fracasso. Mas como se consegue prever as necessidades de treinamento dos

funcionários? Em primeiro lugar a verificação se faz tendo em vista as necessidades da organização em que trabalham, em seguida tendo em vista as deficiências individuais do ocupante do cargo. Neste último caso convém que a iniciativa parta dos dirigentes e não dos empregados, ou pelo menos, que a indicação dessas necessidades não se baseie apenas nos desejos manifestados pelos empregados. Estes, muitas vezes desejam aperfeiçoar-se ou obter maior capacidade técnica, visando a obtenção de emprêgo mais bem remunerado, noutra organização.

Segundo ARLINDO RAMOS a previsão das necessidades de treinamento na organização se obtém visando os seguintes elementos:

"1. A análise da organização ou unidade como um todo:

- a) Está realmente realizando seus objetivos?
- b) Em que sentido é criticada pelos de fora?
- c) Que faltas percebe o dono ou o mais alto administrador?
- d) Que tarefas novas ou pouco comuns estão sendo atacadas?

2. A análise dos membros, mais elevados da direção:

- a) Como organizam e executam seu trabalho?
- b) Como enfrentam novas situações e oportunidades?
- c) Como são conduzidas suas relações com outros?
- d) Como medem a capacidade dos indicados para seus colaboradores ou futuros substitutos?

3. Que crítica apresentam livremente seus técnicos ou altos empregados, confrontando as opiniões dos dois níveis: o da direção e o da execução?

4. Que informa a comparação entre os métodos de trabalho e produção da empresa e os das organizações similares?"

Quanto à necessidade de aplicação do treinamento, relativamente aos casos individuais, o autor acima citado aponta os seguintes dados:

"a) deficiência de produção comparada com a de seus colegas;

b) recomendação de chefes ou supervisores, ao verificarem a necessidade do ensino ou treino;

c) pedido do próprio empregado;

d) recomendação da agência de seleção ou do órgão responsável pela colocação".

11. ATIVIDADES DE APERFEIÇOAMENTO NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO — As atividades de aperfeiçoamento no serviço público federal estão a cargo dos seguintes órgãos:

1. D.A.S.P., através:

a) da Divisão de Seleção a cuja Seção de Adaptação e Treinamento compete:

I — estudar, por iniciativa própria ou dos Ministérios, as necessidades de adaptação e treinamento de pessoal no serviço público;

II — elaborar, para serem realizados pelos Cursos, instruções e programas para estágios, conferências, visitas de observação ou estudo, seminários e reuniões de debates, com o fim de especializar ou aperfeiçoar os servidores públicos;

III — estabelecer intercâmbio com instituições de ensino ou de pesquisas, no país ou no exterior,

para aperfeiçoamento dos servidores públicos, mediante contrato de professores e concessão de bolsas de estudo;

IV — promover viagens de estudo, ou observação, no país ou no exterior, visando ao aperfeiçoamento do pessoal;

V — opinar sobre bolsas de estudo ou viagens de aperfeiçoamento concedidas aos servidores públicos;

VI — colaborar na organização e prestar assistência administrativa aos cursos nos Ministérios;

VII — estudar e aplicar meios de adaptação e readaptação dos servidores públicos; e

VIII — estimular o estudo da administração, por meio de concursos de monografias, debates escritos ou orais e divulgação de trabalho e livros.

b) dos Cursos de Administração, aos quais compete realizar os cursos de interesse geral da Administração Pública que devem ser ministrados pelo D.A.S.P.

Os Cursos de Administração funcionarão devidamente articulados com a D.S.A., a fim de utilizar, na execução de suas atividades nos Estados, os Delegados dos Postos de Inscrição da mencionada Divisão.

2. Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização dos Ministérios previstos na Lei n.º 284, de 1936 e no Dec.-lei n.º 579, de 1938.

BIBLIOGRAFIA

ARLINDO RAMOS — *Psicologia aplicada ao trabalho* — Comp. Bras. de Artes Gráficas, Rio, pág. 414.

MOSHER E KINGSLEY — *Public Personnel Administration* — Cap. XIV.

MILTON HALL e outros — *Employee Training in The Public Service*.

ALFRED M. COOPER — *Employee Training*.

W. B. STEPHENS — *The Training Specialist: his Job and Technique*.

BARIDON E LOOMIS — *Personnel Problems*.

PINTO PESSOA SOBRINHO E NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal* — pág. 191.

CEZAR MADARIAGA — *Reeducation Professionnel*.

CLARENCE E. RIDLEY — *Treinamento para o Serviço Público* e L. MOORE — "Revista do Serviço Público" — março de 1942, pág. 76.

BENEDITO SILVA — *Treinamento de Funcionários nos Estados Unidos* — "Revista do Serviço Público", março de 1938, pág. 10.

LUTHER GULICK — *Treinamento para o Serviço Público* — "Revista do Serviço Público", novembro de 1943, pág. 123.

HARVEY WALKER — *O Treinamento dos Funcionários Públicos* — "Revista do Serviço Público", janeiro de 1944, pág. 44.

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES — *A Importância do Treinamento* — "Revista do Serviço Público", fevereiro de 1944, pág. 27.

H. REINING JR. — *Estágios de Treinamento no Governo Nacional dos Estados Unidos* — "Revista do Serviço Público", maio de 1944, pág. 55.

WALTER DIETZ — *Treinando novos supervisores na Arte de Dirigir* — "Revista do Serviço Público", agosto de 1944, pág. 44.

Curso de Português

Formação de Escriurários para Ministérios Militares

Colocação dos Pronomes Pessoais Átonos — Flexão de Gênero — Separação Silábica

JOÃO LUIZ NEY

Cingimo-nos aqui, nas regras de colocação dos pronomes pessoais átonos, à doutrina a que têm obedecido os examinadores de concursos, principalmente do D.A.S.P., os quais comumente se arrimam nas quatro regras que nos dita o professor José Oiticica, Catedrático do Colégio Pedro II:

1.^a “Não se inicia oração com pronome pessoal átono, salvo se fôr intercalada de citação”.

- Exs.: (certo) Levantei-me às cinco e me apresentei às sete.
 (erra.) Me disseram que êle se naturalizara brasileiro.
 (certo) Heitor, *lhe* disse o chefe, não saia daqui. (1)
 (certo) Jovens, disse-nos o mestre, disciplinai vossos instintos. (1)
 (erra.) Quando voltei, se deu isso em abril, encontrei-o doente. (2)
 (certo) Numa grande tempestade, deu-se isso em julho, tudo desabou.
 (erra.) Era-me agradável os poder visitar à noite.
 (certo) O melhor é dirigirmo-nos ao diretor.

2.^a “Não se pospõe pronome pessoal átono a verbo flexionado em Futuro, Condicional ou Particípio Passado”.

- Exs.: (certo) Chamar-te-ei para esta seção.
 (erra.) Nastácia poderia *lhe* contar o que houve.
 (certo) Seu raciocínio poder-me-ia parecer falso.
 (erra.) Você poderá me procurar amanhã.
 (certo) Haviam-no operado quando seu irmão chegou.
 (erra.) Tenho oferecido-*lhe* tudo que possuo.
 (certo) Por tua causa, deixá-los-emos de fazer.

3.^a “Não se pospõe pronome pessoal átono a verbo flexionado regido *diretamente* por advérbio, denotativos, ou palavra negativa”. (3)

- Exs.: (erra.) Bem avisamo-lo de que seria inútil requerer.
 (erra.) Assim pareceu-me pela conversa de ontem.
 (certo) Sempre nos encontramos aqui.
 (erra.) Ainda encontrava-se de cama.

(1) Oração intercalada de citação: *lhe* disse o chefe e disse-nos o mestre.

(2) Oração intercalada de advertência.

(3) Note-se que o advérbio modifica *diretamente* o verbo quando êste não pode ser separado por vírgula.

- (erra.) Assaz os dois irmão parecem-se.
 (certo) Bastante se havia feito para que êle reverterse.
 (erra.) Já dirigi-me a S. Ex.^a várias vêzes.
 (certo) Ninguém nos viu entrar àquela hora.
 (certo) Jamais vos vira em situação idêntica.
 (erra.) Mais aproxima-se da verdade e mais se conhece a si próprio.
 (erra.) Mal apresentei-me, iniciaram-se os debates.
 (erra.) Muito ter-vos-ia de contar ainda esta noite.
 (certo) Menos se engana quem mais estuda.
 (erra.) Não deixemo-nos iludir tão facilmente.
 (certo) Meus alunos nunca se houveram tão bem.
 (certo) Pouco se sabe acêrca da vida e da morte.
 (erra.) Quanto oferecer-nos-ão por êste trabalho.
 (certo) Quase me quebraram naquela confusão.
 (erra.) Talvez a casa de Petrópolis seja-*lhe* melhor.
 (erra.) Êles tanto amaram-na que a mata-ram.

4.^a “Não se pospõe pronome pessoal átono a verbo flexionado em oração subordinada ou correlata desenvolvida”. (4)

- Exs.: (certo) Espero que vocês me digam o que houve.
 (erra.) Mostre-me o que seus amigos, ontem, ofereceram-*lhe* na festa.
 (certo) Perguntam se, tendo filhos, se desobrigam do impôsto.
 (erra.) Vi o homem em cujo aspecto caracterizava-se o crime.
 (erra.) Eis os alunos a que estávamos nos referindo.
 (certo) São êstes os papéis a que estávamos a referir-nos.
 (erra.) Mostrei o perigo do qual íamos aproximando-nos.
 (erra.) Bons ventos levem-no daqui. (5)

(4) Veja-se *Teoria da Correlação* — José Oiticica — 1952 (Edição da “Organização Simões”).

(5) As orações optativas consideram-se subordinadas.

(certo) "Isso não justifica, porque, afinal de contas, tem-se tido lucro". (6)

(erra.) Diga-nos onde esconderam-se as crianças.

Observações

1) Com o gerúndio precedido da preposição *em* antepõe-se sempre o pronome.

Ex.: "Em vos vendo fica boa". "Não há amigos em se tratando de negócios".

2) Devemos usar da ênclise no infinito determinado por artigo. (7)

Ex.: "tinha boa mão no afeiçãoá-las e uma graça no vesti-las".

"Ao dirigir-se a mim, proferiu apenas estas palavras...".

3) Dentro de uma expressão verbal, o pronome átono nunca pode vir solto; deve prender-se por hífen a um dos verbos.

Ex.: "Ele deve me dizer a verdade". (errado)

"Ele deve-me dizer a verdade". (certo)

"Ele deve dizer-me a verdade". (certo)

"Ele me deve dizer a verdade". (certo)

FLEXÃO DE GÊNERO

Temos cinco processos por que podemos indicar a variação genérica em português:

a) por *desinência*: gato (gata)

b) por *sufixação*: poeta (poetisa)

c) por *heteronímia*: boi (vaca)

d) por *concordância*: o artista (a artista)

e) por adição de *macho* e *fêmea*: cobra macho (cobra fêmea)

Exemplos: a) por *desinência*:

lôbo (lôba) — pato (pata) — sogro (sogra) — cachorro (cachorra)

filho (filha) — neto (neta) — juiz (juíza) — infante (infanta)

gigante (giganta) — senhor (senhora) — pastor (pastora) — freguês (freguesa)

português (portuguesa) — hóspede (hóspeda) — reitor (reitora) — monge (monja)

elefante (elefanta) — parente (parenta) — mestre (mestra) — presidente (presidenta)

velhote (velhota) — patife (patifa) — ajudante (ajudanta)

ministro (ministra) — búfalo (búfala) — canhoto (canhota) — manicuro (manicura)

peru (perua) — general (general) — taul (tafula) — oficial (oficiala)

Deus (deusa) — andaluz (andaluza) — doutor (doutora) — progenitor (progenitora) etc.

Exemplos: b) por *sufixação*:

abade (abadessa) — cônsul (consulesa) — diácono (diaconisa) — conde (condessa)

visconde (viscondessa) — barão (baronesa) — duque (duquesa) — marquês (marquesa)

arquiduque (arquiduesca) — príncipe (princesa) — prior (priora) — papa (papisa)

píton (pitonisa) — profeta (profetisa) — sacerdote (sacerdotisa) — druida (druidisa)

felá (felaína) — javali (javalina) — etíope (etiopisa) — goulí (goulina)

(6) Oração coordenada explicativa. Note-se que o porque é explicativo e não causal.

(7) Há professores que não endossam tal observação.

landgrave (landgravina) — margrave (margravina) — aldeão (aldeã) — escrivão (escrivã)

patrão (patroa) — soberbão (soberbona) — doidarrão (doidarrona) — anão (anã)

beberão (beberrona) — besuntão (besuntona) — castelão (castelã) — catalão (catalã)

chão (chã) — cintrão (cintrã) — coimbrão (coimbrã) — comarcão (comarcã)

abegão (abegoa) — açafão (açafroa) — furão (furoa) — garção (garçoa)

babão (babona) — brigão (brigona) — brincalhão (brincalhona) — tabaréu (tabaroa)

ladrao (ladra) — perdigão (perdiz) — lebrão (lebre) — cabrao (cabra)

ator (atriz) — embaixador (embaixatriz) — imperador (imperatriz) — rei (rainha)

herói (heroína) — doge (dogesa) — galo (galinha) — ilhéu (ilhoa)

sultão (sultana) — maarrajá (maarrani) — rajá (rani) — flâmine (flamínica)

alazão (alazã) — ancião (anciã) — cirurgião (cirurgiã) — alentejão (alentejana)

rufião (rufiona) — tecelão (teceloa) — capiau (capioa) — maestro (maestrina)

cáiser (caiserina) — faraz (farazoa) — corifeu (corifeia) — ateu (atéia)

judeu (judia) — sandeu (sandia) — europeu (europeia) — grou (grua) etc.

Exemplos: c) *heterônimos* ou *desconexos*:

homem (mulher) — bode (cabra) — carneiro (ovelha) — cavalo (égua)

cão (cadela) — burro (bêsta) — zangão (abelha) — macho (fêmea)

gamo (corça) — padrao (madrasta) — genro (nora) — cavaleiro (amazona)

cavalheiro (dama) — compadre (comadre) — frei (sórora) — frade (freira)

bispo (episcopisa) — confrade (confreira) — marido (mulher) — rapaz (rapariga)

padrinho (madrinha) — touro (vaca) — padre (madre) etc.

Exemplos: d) *comuns de dois* (a indicação do gênero é dada pelo adjetivo):

o artista — o positivista — o pianista — o hipócrita — o mártir — o chefe — o selvagem — o íncola

o burocrata — o ácrata — o diplomata — o indígena — o telefonista — o servente — o estudante — o silvícola

o cliente — etc.

Exemplos: e) *epíctenos* ou *promíscuos*:

cotia macho (ou fêmea) — paca macho (ou fêmea) — cobra macho (ou fêmea)

águia macho (ou fêmea) — tatu macho (ou fêmea) — sabiá macho (ou fêmea)

aranha macho (ou fêmea) — tamanduá macho (ou fêmea) — quati macho (ou fêmea)

curió macho (ou fêmea) — socó macho (ou fêmea) — etc.

NOTA — Há substantivos que só se empregam num gênero (masculino ou feminino), isto é, não admitem variação. Exemplos:

1. São femininos invariáveis: *abusão, alcione, aluvião, apendicite, cal, cataplasma, cólera-morbo, faringe, omoplata, ordenança, tapa, fuligem, ferrugem, criança, testemunha, vítima*.

2. São masculinos invariáveis: *pijama, telefonema, aneurisma, apostema, champanha, derma, grama (unidade de peso), hosana, algoz, apóstolo, cônjuge, caudal, sanduíche, eczema, diadema, epítome, lança-perfume, tira-teima, tira-nódoas, saca-róllhas*.

Outros substantivos possuem gênero oscilante, ora os empregamos no masculino, ora no feminino. Exemplos:

ágape, diábetes, hélice, laringe, personagem, trama, pampa.

Outros substantivos mudam de acepção ao passarem de um gênero a outro. E nesta classe ainda encontramos os *flexionados* e os *inflexionados*.

Exemplos :

Flexionados: o barco (a barca) — o saco (a saca) — o manto (a manta) — o covo (a cova) — o gorro (a gorra) — o sapato (a sapata) — o jarro (a jarra) — o cesto (a cesta) — etc.

Inflexionados: o sentinela (a sentinela) o espia (a espia) — o corneta (a corneta) — o guarda (a guarda) — o cabeça (a cabeça) — o capital (a capital) — o ubá (a ubá) — etc.

SEPARAÇÃO SILÁBICA

Seria supérfluo oferecer regras para a separação de sílabas visto que, pela exemplificação que se segue, poderemos inferi-las facilmente.

Consciente (cons-ci-en-te) — *Dispnéia* (disp-néi-a) — *Bdélío* (bdé-lio).

Abscesso (abs-ces-so) — *Adjetivo* (ad-je-ti-vo) — *Malha* (ma-lha).

Psicologia (psi-co-lo-gi-a) — *Czarina* (cza-ri-na) — *Tmese* (tme-se).

Excepcional (ex-cep-ci-o-nal) — *Gnomo* (gno-mo) — *Ablegar* (ab-le-gar).

Taxionomia (ta-xi-o-no-mi-a) — *Ritmo* (rit-mo) — *Exame* (e-xa-me).

Feldspato (felds-pa-to) — *Anspeçada* (ans-pe-ça-da) — *Niilismo* (ni-i-lis-mo).

Solstício (sols-tí-cio) — *Pinho* (pi-nho) — *Opção* (op-ção).

Perspicaz (pers-pi-caz) — *Abscissa* (abs-cis-sa) — *Absoluto* (ab-so-lu-to).

Pneumático (pneu-má-ti-co) — *Egípcio* (e-gíp-cio) — *Fricção* (fric-ção).

Diafragma (di-a-frag-ma) — *Tungstênio* (tungs-tê-nio) — *Argüição* (ar-güi-ção).

Questões objetivas

I — Dentre os textos abaixo, assinale os certos, colocando um x dentro dos parênteses.

1. () Nada, sem dúvida, ia-me prejudicar.
() Embora dissessem-me para onde foram, não te poderia dizer.
() Se deixarem-me sair mais cedo, irei sem falta.
() Ao te ver agora, não te acho menos saborosa.
() Em se falando de Economia, temos de citá-lo constantemente.
() Haviam me apresentado a êle antes do ensaio.
() Enquanto te portares direito terás minha assistência.
() Talvez apresente-lhe hoje o memorando.
() Urge dêem-se razões mais convincentes.
() Quais são os funcionários de quem estavam queixando-se?
2. () Êle poderia até nos suspender, antes de se afastar da seção.
() Esta é a sala em que mais se discute sobre o que, no futuro, haver-se-á de resolver.
() Urge me digas por onde se evadiram os alunos.
() Você ainda estava se lastimando quando cheguei.
() Onde estêve deleitando-se esta noite?
() Se a prova de português realizar-se hoje, sere-mos aprovados.
() Embora o saibas, não lho digas sem me consultares.

Respostas certas

- I — 1. (x) Em se tratando de Economia, temos de citá-lo constantemente.
(x) Enquanto te portares direito terás minha assistência.
2. (x) Urge me digas por onde se evadiram os alunos.
(x) Embora o saibas, não lho digas sem me consultares.

DOCUMENTAÇÃO

Territórios Federais — Grandezas e Misérias

Discurso do Deputado Senhor José Guiomard proferido nas sessões de 21 e 22 de outubro de 1952

O SR. JOSÉ GUIOMARD — Sr. Presidente, Srs. Deputados, vou reviver aqui, aproveitando esta oportunidade que nós Deputados só temos uma vez em cada período legislativo, o velho problema da divisão político-administrativa do nosso país. Mas devido à vastidão da matéria, só tratarei da parte que diz respeito aos Territórios Federais, essas unidades tão elogiadas às vezes, tão deselogiadas outras.

De fato, desde a Constituinte de 1946 discute-se o assunto, que volta sempre à ordem do dia como agora, em guerra de linotipos, pelas vozes de constitucionalistas eminentes, ou pela dos próprios Territórios, que vem a ser a dos seus representantes nesta casa. Tenho quase certeza, quando a emenda constitucional possibilitando a criação de novos Territórios voltar ao plenário, apaixonados debates hão de dividir bancadas, Estados, Partidos, diante dessa velha e sempre nova questão, cuja origem vem da época do descobrimento, com o estabelecimento arbitrário das capitanias hereditárias berço de muitos dos Estados atuais.

Eis porque, Sr. Presidente, Senhores Deputados, venho trazer também o meu depoimento que, embora empírico, terá contudo para aqueles estudiosos mais objetivos, o sabor de experiências vividas anos a fio.

Em resumo o que caracteriza mais a entidade Território é o seu *governo de poder executivo nomeado sem consentimento público*. Daí decorrem certos contrastes e confrontos que têm sido focalizados segundo a maneira unilateral com que se examina qualquer coisa entre nós, quase sempre superficialmente, e que ora vou abordar sob título que poderia ser — “Grandezas e misérias dos Territórios”, tese como é natural despidida de primores jurídicos, pois seu autor não tem sido senão soldado colonial, batedor de fronteiras, desde o Chuí até Cucuí, sem nenhuma retórica, antes com a mão na massa, vivendo e sofrendo aquelas grandezas e misérias, no governo de dois dos nossos Territórios.

Começarei dizendo que a principal vantagem de ser Território é a de *comer na mesa grande do Estado Federal*. Hipertrofiado no Brasil, como todos sabemos, o governo da União é o único que dispõe de recursos mais fartos, de disponibilidades financeiras capazes de fazer alguma coisa pelas populações dispersas ao longo das nossas fronteiras. Nesta minha afirmativa não há qualquer restrição de ordem moral, qualquer censura, ou menosprezo, à administração dos Estados que possuindo terras de mais, e dinheiro de menos, ficam praticamente impossibilitados de atender àquelas populações tão necessitadas de um mínimo de conforto, segurança e assistência, espalhadas sobre áreas imensas. Não duvido da grande vontade de fazê-las progredir também, da parte dos homens que em tais Estados constituem os governos, mas forçoso é reconhecer que os orçamentos estaduais, ou municipais, estão longe de suportarem esses ônus à medida que nos afastamos das capitais, ou dos lugares mais próximos.

Assim, é evidente certo progresso das cidades do interior de cada Território sobretudo se a comparação for feita

com cidades do mesmo tipo, situadas nos grandes Estados do extremo norte ou do centro-oeste do país.

Não me admiro, pois, que Marajó queira ser Território; que seja esse também o desejo de Óbidos. Nem é de agora que se fala no Território do Araguaia, ou do Tocantins, e na volta do de Ponta-Porã. E até na progressista zona de Ilhéus, com surpresa de muita gente, se não me engano, tem havido coceiras “territorialistas”. Não faz muito tempo, o Sr. Chateaubriand, no Senado Federal, admitiu mesmo a transformação de certos Estados em Territórios, a fim de que a União possa ter as mãos livres para ajudá-lo, com mais eficiência.

O Sr. Pereira da Silva — Parece que quem quer ter as mãos livres é o próprio Sr. Chateaubriand.

O SR. JOSÉ GUIOMARD — Isto revela que o corajoso senador paraibano não conhece toda a engrenagem de um Território e embora não seja eu adepto daquela transformação, confirmo que existem em todos os Territórios melhoramentos que despertam muito interesse e entusiasmo das pequenas cidades do interior amazonense, paraense, mato-grossense, goiano, ou mesmo de outros Estados que se consideram mais importantes.

O Sr. Plínio Coelho — Defendi, já há tempo, a tese da criação de novos territórios. Ela realmente não é nova. Vem do Império, passou para a República e, ainda hoje, há gritos insistentes em prol da criação dessas divisões administrativas.

O SR. JOSÉ GUIOMARD — Se V. Ex.^a permite, é velha apenas a tese a que se refere porque o fato Território só tivemos neste século, depois da República e em consequência do Tratado de Petrópolis.

O Sr. Plínio Coelho — V. Ex.^a abordando a questão, desde o início, afirmou que iria falar sobre a melhor distribuição administrativa do Brasil, conseqüentemente, melhor distribuição territorial. Esta tese da melhor distribuição territorial vem do Império, passou para a República e, hoje, ainda é defendida por inúmeros homens, como Segadas Viana, Teixeira Filho, etc. Não quero aqui lembrar isto. Desejo dizer a V. Ex.^a que a teoria dos territórios já é pasadista. Quando queremos valorizar uma região não precisamos criar um território para mandar dinheiro federal para lá. Há uma intervenção econômica nessa região. Os Constituintes de 46 foram sábios quando fizeram esta intervenção econômica no Nordeste e na Amazônia através de artigos constitucionais que facultam à União aplicar um tanto de sua renda em benefício da valorização destas regiões esquecidas. A tese dos territórios é hoje, portanto, repito obsoleta e não pode ser mais lembrada, pois o que deve existir é a intervenção econômica da União naquelas regiões. Há-de V. Ex.^a dizer: mas, no passado, pensou-se em territórios. Realmente, porque no passado se tinha a idéia de que a autonomia dos Estados não podia admitir a ajuda supletiva a esses mesmos Estados. A Constituição de 46, porém, estabelece outro regime. Os Estados podem ter autonomia e receber ajuda da União para as regiões que precisam ser hematizadas.

O SR. JOSÉ GUIOMARD — Se V. Ex.^a me ouvir até o fim, verá que não estamos tão distanciados, como julga. Peço que aguarde até que eu possa chegar ao ponto que V. Ex.^a está abordando.

O Sr. Plínio Gayer — Quanto a Goiás, o nobre Senador a que V. Ex.^a se refere foi injusto, ao querer incluir meu Estado entre os que precisavam da criação de territórios para o seu desenvolvimento. Goiás foi o Estado onde, comparativamente, mais se desenvolveu e cresceu o impôsto sobre a renda.

O SR. JOSÉ GUIOMARD — Tenho conhecimento disso. No crescimento de população também se tem destacado muito.

O Sr. Plínio Gayer — Em dez anos, passou, de 800.000 para 1.270.000 habitantes. E' um Estado que tem capacidade para se desenvolver dentro de seu próprio mecanismo administrativo. Não pode portanto ser incluído entre os que, para prosperarem, precisam ser transformados em territórios.

O SR. JOSÉ GUIOMARD — V. Ex.^a está enganado nessa parte. Ressalvei que não estou de acôrdo com a tese do Senador Chateaubriand.

O Sr. Pereira da Silva — Em complemento ao que declarou aqui o meu prezado colega de bancada Deputado Plínio Coelho, cuja tese é perfeita e inatacável, quero acrescentar: no momento presente, o de que se cogita em todo o Brasil, como movimento tipicamente nacional de reconstituição de toda a Nação, é do municipalismo. Temos, por conseguinte, de pensar na reestruturação dos municípios. Daí advirá um país maior e economicamente forte, cuidando o govêrno de desenvolver as riquezas municipais em cooperação com os Estados, e não retalhando estes últimos para criar territórios. Essa a tese municipalista que se coaduna com a Constituição de 1946.

O SR. JOSÉ GUIOMARD — Aceito com prazer o aparte de V. Ex.^a e quero, antes de recomençar as minhas considerações, dizer que estou discutindo o problema dos territórios já existentes, analisando o que tem de bom, examinando, em seguida, o reverso da medalha.

O SR. PRESIDENTE — Atenção. O tempo de V. Ex.^a está findo.

O SR. JOSÉ GUIOMARD — Peço a V. Ex.^a, Sr. Presidente, conservar-me inscrito.

Era o que eu tinha a dizer. (*Muito bem; muito bem, Palmas*).

O SR. JOSÉ GUIOMARD — Senhor Presidente, Srs. Deputados, ontem, quando fazia uma exposição sobre o problema dos Territórios Federais, logo dê início, alguns colegas, tomando como pessoais as minhas observações, apartearam-me antes mesmo de chegar ao tema principal do meu discurso.

Estava analisando aquilo que os Territórios representam realmente de vantajoso para o progresso das regiões onde se instalaram. Não discutia, como entendeu o nobre colega Sr. Plínio Coelho, a melhor maneira de atingirem essas regiões índice maior de civilização.

E' muito debatida hoje — e a imprensa, livros, estadistas, e um sem número de autoridades a discutem — a tese da intervenção do Govêrno Federal no âmbito das administrações estaduais e municipais, objeto mesmo de um grande livro de Roger Pinto, sobre a crise do Estado nos Estados Unidos.

Não era o assunto, repito, que tinha em vista — a melhor maneira de atingir esse fim. Referia-me ao problema, tão-só e somente, dos Territórios federais, dos que já existem, certo de que só me interessa, em verdade, a sorte do Acre.

Dizia eu então: Até no Acre esse irmão desconhecido e caluniado, podemos registrar a respeito do progresso material coisas bem expressivas! Todas as suas cidades já possuem luz elétrica, e quase sempre com mais de um conjugado. Em todas elas há campos de aviação que permitem pouso dos DC-3 e C-47 que comumente sobrevoam esta capital e as cidades do litoral brasileiro; há um

pôsto de higiene com médico diplomado, em cada sede de município; dentistas atendem à criança nos grupos escolares, e causou-me estranheza saber, só agora se cuida disso por aqui em lugares que se consideram muito civilizados. Esses grupos escolares são dignos de serem vistos pelos nossos patrícios do centro-sul, tais as suas proporções, equipamento e conforto. E não é só. Quando os nobres colegas goianos tanto se bateram aqui por uma estação de radiotelegrafo para Ipameri, se não me engano a segunda ou 3.^a cidade do seu grande Estado, ouvi, com surpresa, o nobre líder Gustavo Capanema declarar modestamente que o seu velho Pitangui ainda não possuía estação própria de radiotelegrafia, e lembrei-me de Tarauacá, Cruzeiro do Sul e outros municípios dos confins do Acre, cada um deles com três estações, a do Telégrafo Nacional, a do govêrno do Território, e a das companhias aéreas, todas capazes de alcançarem diretamente o Rio de Janeiro.

Antes do discurso do Sr. Presidente da República, pronunciado em São Vicente, já se achava emendado o orçamento do Acre para 1953, concedendo-lhe créditos para o serviço de águas e esgotos em todos os seus municípios, sendo que em alguns, já para este ano estão vigorando dotações para aquêlê fim preconizado no discurso do Sr. Getúlio Vargas.

Rio Branco, Sr. Presidente, Srs. Deputados, a jovem capital do meu Território, pode surpreender também esses turistas apressados, de óculos escuros e... superficiais. Lá encontrarão um Palácio que é um palácio, e não uma simples casa particular adaptada, e batizada com esse nome; um Quartel da Guarda que muitas unidades do nosso Exército invejariam; belo e grande ginásio, estação de passageiros do aeroporto, só inferior às do Rio, São Paulo e da Bahia, e sobretudo soberba, majestosa Maternidade e Clínica de Mulheres que espantou o médico Adhemar de Barros, cujas peregrinações cívico-eleitorais alcançaram até aquelas longínquas plagas...

A estrada do Abunã foi construída com destinação econômica. Enveredamos pela agricultura técnica, através de uma estação experimental de onde partiu o primeiro grito pela libertação do seringueiro, através de uma revolução branca, de novo método de exploração do látex da hévea, mais humano e produtivo — o processo Arantes.

O Sr. Adahil Barreto — A esta altura do discurso de V. Ex.^a, gostaria de acentuar que muitas dessas realizações se devem direta ou indiretamente à administração eficiente de V. Ex.^a, quando à frente daquele território.

O SR. JOSÉ GUIOMARD — Muito grato às palavras de V. Ex.^a, que muito me honram, sobretudo, partidas de um dos mais brilhantes deputados e filho do Ceará, terra que vem a ser afinal de contas o berço espiritual do próprio Acre.

— E' difícil, senão impossível, fazer-se comparações entre os Territórios, sem perigo de cometermos grandes injustiças.

Começa pela situação geográfica totalmente diferente em cada caso. Fernando de Noronha não passa de uma base militar, com cerca de 600 pessoas. Seu destino como Território é de ordem estratégica, e algo diverso pois dos fins que deram origem aos outros.

Amapá tem o mar na sua porta, e bem perto, um grande mercado abastecedor como Belém. Sua vida parece encaminhar-se a passos largos, e raro descortino no sentido da exploração das riquezas minerais do seu solo privilegiado com reservas de manganês, de que o mundo tem fome. Já o Rio Branco em zona de difícil acesso, através de cachoeiras, apresenta campos naturais, tão raros na Amazônia, contrastando com o Acre ainda mais distante, a cerca de cinco mil quilômetros da bôca do Amazonas e todo coberto de florestas virgens. Acre e Guaporé são vizinhos. Da capital de um a do outro é um pulo de hora e meia, bem entendido, por via aérea. Mesmo assim, há diferenças de ordem física, fundamentais. O rio que os portugueses chamaram da Madeira é de fato um grande e caudaloso rio, com navegação regular o ano inteiro, enquanto o rio Acre não passa de um pobre subafluente sem transporte na maior parte do ano.

Quanto ao povoamento são bem diversas também as condições.

O Sr. *Plínio Coelho* — V. Ex.^a fez muito bem em dar a importância que deu às posições geográficas dos territórios. Não há contestar que a grande vantagem do Território do Amapá nasce da sua posição geográfica. Ele fica na porta de entrada da Amazônia e se banha nas águas do mar. Os outros territórios são centrais e distantes. A importância mineral, ou melhor, da riqueza do subsolo influi para a posição vantajosa em que ele se encontra, mas ela não é por si só marcante. Basta que se note isto: o Acre possui petróleo e já se fez tentativa de exploração e depois os poços, talvez pelo jôgo internacional, foram fechados, sem que as pesquisas e lavras continuassem. Alega-se então, como se alega hoje e foi alegado na Comissão de Economia, que não compensa economicamente a exploração do petróleo no Acre pela distância e porque medidas outras deveriam ser tomadas. Naturalmente, incluem outras questões, como a falta de administração, a falta de continuidade, e fatores outros que poderiam ser lembrados. Mas o principal é isto — o Amapá banha-se nas águas do mar e está no pórtico da Amazônia, enquanto os outros se encontram no centro, na selva "selvaggia".

O SR. JOSÉ GUIOMARD — Perfeitamente. Estou de pleno acordo com V. Ex.^a.

O Acre é cerca de três vezes mais povoado do que o Amapá e o Guaporé. Três dos seus municípios têm, isoladamente, população maior do que todo o Território do Rio Branco... Aqui ocorreria a V. Ex.^{as}, Senhores Deputados, perguntar se as verbas federais são distribuídas de maneira *mais*, ou *menos*, proporcional a esses dados censitários. Infelizmente, tal não se dá. Não vai aqui nenhuma queixa contra os outros irmãos territórios que não têm culpa nenhuma nessa questão curiosa. O fato é que nem o Ministério da Justiça, nem o D.A.S.P., nem a Comissão de Finanças, nem a da Amazônia, quanto a esta parte de orçamento, que não deixa de ser também um plano tomam conhecimento das últimas estatísticas...

A propósito, poderia ligeiramente apontar aqui algarismos relativos à última proposta orçamentária, isto é, para 1953: enquanto, com relação à proposta de 1952 o aumento no orçamento do Território do Rio Branco é de cerca de 12 milhões de cruzeiros; o aumento do Território de Guaporé é de cerca de 11 milhões de cruzeiros; o aumento do Território do Amapá é de 9,5 milhões de cruzeiros, a majoração para o Território do Acre — o que tem maior número de Municípios, a maior população entre todos, população que já ultrapassou a do Território do Alasca, nos Estados Unidos! — é a menor da ordem de 5,5 milhões de cruzeiros! Vejam os Srs. Deputados como o Governo Federal tem sido um pai injusto para com o Acre, mais antigo, de origem tão diferente dos outros Territórios não só, pela vontade de ser Brasil, como pelos sacrifícios que custou.

O Sr. *Aluizio Ferreira* — Terá verificado V. Ex.^a se a distribuição dessas verbas resulta de ação do Ministério da Justiça ou de propostas encaminhadas pelos próprios governos territoriais?

O SR. JOSÉ GUIOMARD — Vossa Excelência tem razão em querer tudo claro. Mas no caso, não me interessa a quem cabe a culpa. Para mim ela é do Governo. Só desejo constatar o fato.

Não sei bem se parte do Governo do Território, se vem do Ministro da Justiça ou do D.A.S.P. Sei que a culpa não é do Deputado, porque V. Ex.^a tem conhecimento do número de emendas apresentadas aqui.

O Sr. *Plínio Coelho* — Já que V. Ex.^a inocentou um, inocente também o outro. A culpa não cabe ao Congresso, e a respeito disso não há a menor dúvida, a culpa também não cabe ao Ministro da Justiça. Culpa cabe sim à administração local, que não forneceu ao Ministro da Justiça os pedidos necessários para manutenção de serviços, que somente o Governo local sabe quais os necessários para seu próprio território.

O Sr. *Aluizio Ferreira* — Seja de quem fôr a culpa, o que cumpre fazer é chamar a atenção para que no próximo Orçamento não haja omissão tão grave. Aliás, V.

Ex.^a neste instante, com a sua alta autoridade e zelo patriótico, está chamando a atenção das autoridades competentes para este importante fato.

O SR. JOSÉ GUIOMARD — Muito agradecido. V. Ex.^a tem sido sempre, também, defensor das melhores causas nesta Casa.

O Sr. *Félix Valois* — Acredito que em tudo isso o que se verifica é o mal de ausência de organização. Há, realmente, falta de organização federal para supervisionar a administração territorial. Já disse aqui: um ministério mais, uma vez que já há muitos, ou mesmo um vice-ministério, com planejamentos.

O SR. JOSÉ GUIOMARD — Só divirjo no nome que V. Ex.^a quer dar a esse novo órgão, chamando-o Ministério das Colônias.

O Sr. *Félix Valois* — Ou Ministério, ou mesmo outro que seja.

O SR. JOSÉ GUIOMARD — No fim do meu discurso — verá V. Ex.^a — levanto-me contra esse aspecto de se considerar os Territórios como colônias...

O Sr. *Félix Valois* — Quando dizemos colônia, é para chamar a atenção para uma administração *sui-generis*, diferente das demais organizações federais, estaduais e municipais. Por exemplo: o Orçamento, que pela Constituição é anual, para os Territórios deve ser global.

O SR. JOSÉ GUIOMARD — Estou certo de que os Deputados dos Territórios sempre tiveram, têm e continuarão a ter, para com o Território irmão mais velho, a melhor boa vontade. Não desejo entrar numa comparação ciumenta, porque reconheço que os nobres Deputados Félix Valois, Aluizio Ferreira e Coaracy Nunes, sempre defenderam com muita justiça e isenção de ânimo, o Território do Acre.

Por isto mesmo, neste momento, quero citar, para conhecimento dos nobres colegas de Territórios, o que consta da proposta que o Governo fez chegar ao Parlamento, para 1953. Vou referir-me a uma só verba — melhoramentos — a fim de não tomar muito tempo. Pois bem: a respeito de melhoramentos ou obras, para o ano de 1953 enquanto o Rio Branco — afinal, o nobre Deputado Félix Valois há de convir comigo em que seu Território são dois Municípios apenas; e cidade propriamente uma só, a sua própria Capital; no entanto tem 18 milhões de cruzeiros para obras — a verba da Amazônia é a mesma para todos os Territórios, por isso não precisa ser levada em conta — o Guaporé — tem 19.800 mil, o Amapá, a bagatela de 27.300 mil, e o Acre, apenas 19.900 mil!...

O Sr. *Félix Valois* — Completando o meu aparte, V. Ex.^a há de concordar comigo que há portanto ausência de um órgão, de um planejamento da política administrativa dos Territórios. Isso é de interesse da Nação, particularmente do interesse dos Territórios. Devemos lutar, no Congresso, por essa reforma, de toda urgência. Efetivamente, V. Ex.^a tem razão, em parte. Mas, no conjunto, o Ministério da Justiça, o órgão supervisor do serviço, não está em condições para exercer suas funções, por falta de material, de funcionários. De maneira que, para desenvolver a política dos Territórios, em cujo futuro repousa uma melhor divisão territorial do Brasil, se deve criar um organismo, para os que já existem e os que venham a ser criados.

O Sr. *Plínio Coelho* — Está superada essa política de criação de novos Territórios.

O Sr. *Félix Valois* — Na opinião de V. Ex.^a.

O Sr. *Plínio Coelho* — Na Constituição de 1946 V. Ex.^a não encontrará recurso para adotá-la.

O Sr. *Félix Valois* — Mas há remédio, emendando a Constituição; não com a facilidade de baixar decretos, como foram criados os atuais Territórios.

O SR. JOSÉ GUIOMARD — Obrigado a V. Ex.^{as} por esses apartes que valorizam o meu discurso — dizia, porém, para esses órgãos, o Orçamento deve obedecer cálculo puramente relacionado com o do ano anterior. A coisa vem assim de longa data, e resume-se numa simples

operação percentual, de um ano para outro. Isto não dá muito que pensar, e dispensa o exame do recenseamento de 1950 por onde se veria que o Acre é o único Território com 7 Municípios e 115 mil habitantes, mais gente, aliás, do que a do Território de Alasca, dos mais importantes da União Americana. Dever-se-ia examinar ainda no caso do Acre a sua exportação — só de borracha, são cerca de 200 milhões de cruzeiros, anualmente, que descem por um dos seus rios — o Acre. Só no Município de Cruzeiro do Sul existe cerca de um milhão de cafeeiros, plantados segundo técnica reputada por aqui como muito moderna, isto é, na sombra. A economia do Território alicerçar-se-á de futuro no petróleo do Mõa, na borracha do Acre, e na Agricultura em geral cujos dados estatísticos o situam desde já entre as unidades mais equilibradas da Amazônia.

De fato, Srs. Deputados, não há possibilidade de uma comparação adequada se não procurando ver a riqueza criada, através da agricultura estável, de indústrias que já existam; procurando examinar até as contas bancárias, do que a população já dispõe, como circula o dinheiro, enfim, não é possível cotejo algum só pelo aspecto externo das coisas pela primeira impressão.

Em resumo, Sr. Presidente, Srs. Deputados, progresso material, apesar de críticas e interrogações, existe, não tanto nas proporções desejadas, mas existe, sobretudo se fizermos um cotejo com as demais populações do interior do Brasil. A experiência dos Territórios não depõe assim, contra a administração federal, como querem fazer crer certos julgadores apressados. Ela depõe contra coisas que veremos adiante, mas não são aquelas, referidas há pouco tempo no "Diário de Notícias" por um jovem e brilhante escritor, o meu prezado amigo Osório Nunes...

Quando estive em Cucuí, repetia-me constantemente um médico da Comissão de Limites, que *na prática, a teoria é outra*... Era a sua filosofia diária, a propósito de tudo. Lembrei-me desse filósofo de Cucuí, lugar também referido pelo imaturo escritor Osório Nunes, justamente ao ler o seu jactancioso artigo. A gente não sabe neste país, se os homens, com o tempo, vão ficando mais sábios, ou se vão piorando da cabeça. O Sr. Nunes quando disserta teoricamente, é inteligente e aceitável; quando passa aos programas e planejamentos é de uma candura geográfica que faz dó... Além de colocar a ilha Suarez no Acre, a ilha que fica bem defronte de Guajará-Mirim, acha êle que a influência boliviana na zona de Brasília-Cobija é muito grande. Tudo às avessas. Desde a revolução acreana que se observa justamente o inverso. E tanto é assim que isso foi a causa da revolução, revolução impossível, se não prevalecesse até hoje, como prevalece, do Acre ao Abunã, população noventa e nove por cento brasileira, e não sei mesmo de quaisquer outros lugares em que essa percentagem é alcançada. Outra heresia é a comparação entre Ponta-Porã e Pedro Juan Caballero, em frente! Até de avião, o Sr. Nunes veria a grande diferença, de uma para outra, e a nosso favor. E de terra então... nem se fala! Se em vez de escrever da beira do Oceano Atlântico, para usar sua própria expressão, se desse ao trabalho de ir lá, coisa tão fácil hoje, mudaria as suas palavras, sem ser preciso conversar nem com brasileiros, nem com paraguaios. Posso apelar até para o testemunho de colegas aqui presentes e conhecedores *in loco* daquele trecho de nossa fronteira.

Alega que a União em 10 anos já inverteu nos novos Territórios um bilhão e meio de cruzeiros e fica estarrecido com a quantia! Seria melhor que o Sr. Nunes calculasse, quanto gastou consigo mesmo, durante o último decênio, e ficaria muito mais estupefato com a curva inflacionária do seu orçamento pessoal!

E aí nos levando o Sr. Nunes para outras conclusões estapafúrdias, como essa de que a culpa do abandono das nossas fronteiras cabe aos Territórios. Ora a estes nunca se incumbiu de guardar ou zelar pelas fronteiras, nem isso seria possível constitucionalmente falando. E' coisa dos Ministérios Militares, e do Itamarati. Apesar disto, quando no governo do Acre, o problema da vivificação da faixa fronteira, não nos passou despercebido. Localizamos milhares de soldados da borracha, aproveitando-se satisfa-

tatoriamente esse capital humano, ao longo da rodovia do Abunã; sobre a fronteira com a Bolívia, justamente na altura de Cobija, e em muitos outros lugares mais para dentro do território, nos arredores de suas cidades. São hoje pequenos seringalistas, ou pequenos agricultores, trabalhando suas próprias terras. Distribuímos só no Município de Rio Branco, mais terras do que Peron, em toda a Argentina, desde que governa. Mas, infelizmente, ou melhor, felizmente, o Acre é Acre, esse desconhecido sem verbas de propaganda...

O Sr. Plínio Coelho — Não tenho dados no momento, mas posso afirmar a V. Ex.^a que, nos cinco primeiros anos após a criação do Território do Acre, o volume de impostos ali arrecadados, quando do fastígio da borracha, deu para pagar tudo quanto o Governo Federal gastou com a aquisição desse Território.

O SR. JOSÉ GUIOMARD — Sem dúvida o Acre era, então, muito próspero e, mesmo, das regiões brasileiras de maior quociente de exportação. Prosseguindo direi:

Também no Guaporé, quando governador o Deputado Aluízio Ferreira, parece-me que se cuidou com especial carinho de fronteiras e fronteiros... O Forte do Príncipe da Beira, que jazia no esquecimento e no abandono, foi desenterrado por esse nobre colega cujo testemunho poderia invocar aqui.

E que lamentável é o equívoco do imaginoso moço jornalista, quando nos afirma: O domínio que o povo brasileiro tem sobre as suas largas zonas desabitadas e empobrecidas se baseia na teoria jurídica do "utis-possidetis". Foi assim, antes dos Tratados de Limites, mas hoje são esses tratados solenes que reconhecem o nosso direito, e o nosso domínio. A permanecer indefinidamente o princípio do utis-possidetis, todos os anos a fronteira poderia estar mais aquém, ou mais além... O "utis-possidetis", isto sim foi a base dos tratados, e estes é que são hoje a base do nosso domínio, coisa bem diferente do que escreveu o Sr. Nunes, lançando teoria que considero extravagante como velho demarcador de fronteiras.

Menino, tenho obrigação de conhecer isso melhor do que você, ouvi, certa vez, Tasso Fragoso falar assim, dirigindo-se a alguém do Itamarati, a propósito de uma controvérsia sobre a Guerra do Paraguai. Daqui também direi ao meu caro Osório Nunes, sem imodéstia por ser dever do ofício, e parodiando não o saudoso general, mas o tuxaú de Gonçalves Dias — *menino, eu vi...*

Referindo-se ao Acre, ocorreu-lhe ainda essa injustiça tão grande que prefiro considerá-la mais erro de história do que propriamente injustiça — "arrastava existência miserável quando se instituíram os demais..." Ora, Sr. Nunes, de quem a culpa? A catástrofe econômica da borracha não pode ser incriminada somente ao Acre, que na época da sua incorporação era região muito próspera. Como os Estados da Amazônia o Território foi vítima talvez da incúria da União Federal.

E quanto aos vazios demográficos de que tanto se fala, como fator da criação dos novos Territórios, vejamos se há razão para título tão afirmativo — "O Fracasso dos Territórios". No último decênio, afora Paraná e Goiás, somente os Territórios apresentaram, e sem exceção de nenhum, incremento de população acima das médias de cada região do país. Enquanto no Norte a percentagem de crescimento foi de 28%, no Nordeste 27%, no Leste de 23%, no Sul de 33% e no centro-oeste de 41%, nenhum dos Territórios apresenta incremento menor de 45%. Não é preciso dizer mais nada, para um desmentido formal, do título e das observações do Sr. Osório Nunes.

Vou entrar agora, Sr. Presidente, em considerações que serão por certo do agrado do meu velho amigo Pereira da Silva e de outros inimigos dos Territórios, muitos dos quais hão de estar aqui presentes. Procurarei ser tão sereno e verdadeiro quanto o fui, em reconhecer as suas vantagens, provadas que também estas existem. Eis o reverso da medalha.

A consequência imediata da ação territorial é a marcha acelerada para um mau socialismo, o socialismo de Estado. Estou suficientemente informado de que se pratica

nos países escandinavos certo socialismo que, mantendo a liberdade, busca cada dia melhor distribuição e circulação das riquezas criadas pelos particulares. No Território Federal brasileiro, o fenômeno é de socialismo às avessas... Não há o que distribuir, e no meio da pobreza geral, só o Território é relativamente rico! Passo para aqui em rápidas pinceladas o que escrevi certa vez sobre O Estado Socialista do Acre — "Por mais extravagante que pareça, o título não é somente para armar efeito.

O Sr. Félix Valois — Meu nobre colega, é o latifúndio, apenas, para não citar outras modalidades.

O SR. JOSÉ GUIOMARD — No Acre o Governo é tudo...

O Sr. Félix Valois — Diz aqui o colega Plínio Coelho que o latifúndio é uma necessidade. Ao contrário: ou acabamos com o latifúndio, ou não é possível progresso social na região.

O SR. JOSÉ GUIOMARD — Estou a vontade...

O Sr. Plínio Coelho — V. Ex.^a fez distribuição de terras e sabe, perfeitamente, que só constituem latifúndio as terras inaproveitáveis.

O Sr. Félix Valois — Exatamente por isso. Ninguém a explora e, no entanto, impedem que outros o façam. É a grande dificuldade. Trata-se de problema ainda não ventilado, nesta Casa, mas que será por nós debatido, oportunamente.

O SR. PRESIDENTE — Atenção! Se o nobre orador conceder mais apartes não poderá concluir o discurso; pois dispõe de apenas poucos minutos.

O SR. JOSÉ GUIOMARD — No Acre, o governo é tudo; é, infelizmente, o dono de tudo. A telha, o cimento, os caminhões são do governo. Todos os estabelecimentos de instrução pertencem ao governo. Todos os trabalhadores na cidade ganham pelo governo. Quem não trabalha nas obras do governo, é funcionário do governo, que detém assim, todos os empregos, sem exceção.

Acrecentemos o avião, o Hotel, a Guarda Territorial, todos os médicos, e mais os dentistas, os agrônomos, os mecânicos, os motoristas, os eletricitistas, os carpinteiros, os pedreiros, os pintores, os encanadores, tudo está engrenado, ou depende do governo. Quem conhece o Acre por dentro sabe que não exageramos.

O povo está de fato convencido que o governo é para pagar, cuidar, limpar, curar, dar, melhorar, resolver, ou salvar tudo! E sozinho! Uma letra que pode ir a protesto, uma desavença entre amigos, alguém que ficou sem casa, um pobre que não encontra comida, uma tábua que faltou na construção particular, uma viagem imprevista por motivo de saúde, enfim, até uma carta que desgostou o seu destinatário, qualquer coisa assim, pode originar consultas a Sua Excelência o mais atribulado dos Governadores, o Governador-Delegado da União no Território Federal do Acre. Eis, pois, o Estado-árbitro, o Estado-intervencionista, coordenando, dirigindo, burocratizando a sociedade, a economia, a finança, a vida inteira do Território. Sistema patriarcal com as suas pequenas e as suas grandes desvantagens, de carregar o peso monstruoso de todos os interesses coletivos, particulares e particularistas.

Do lado de fora, restam apenas uma dúzia de seringalistas-comerciantes e a massa dos seringueiros-párias. Estes são compradores forçados dos seus patrões, assim como os patrões se acham algemados aos bancos e casas "aviadoras".

O comércio é todo de negociantes-intermediários, sem iniciativa para nada, somente espertos nas trocas, em espécie. Borracha para cá, açúcar, tecidos ou cachaça para lá! ... Nada constroem porque, em verdade, estão acampados, apenas esperando completar certa quantia para se retirarem, para "baixarem" como dizem, em busca de cidades grandes, onde o clima é até pior, mas ... onde os cinemas são melhores!"

A culpa, em grande parte, não é do povo, Sr. Presidente, Senhores Deputados, e sim da forma de governo. A mesma coisa ia acontecer em Ponta-Porã, em pouco tempo

de Território. Ninguém pensava em ganhar com penosos esforço cinco ou seis contos mensais, se não era muito difícil conseguir-se no governo um emprego de 2 ou 3 contos ... As normalistas queriam ser funcionárias tôdas, os caixeiros e balconistas foram se arranjando nas contabilidades dos departamentos, e até os "peões" dos campos vieram para a cidade arrumar as ruas, e trabalhar nas construções. Ora, as obras do governo são grandes e lentas. As iniciativas particulares retraem-se, pois há como que um torpor geral, naquilo que de fato se poderia chamar as verdadeiras fontes da vida de uma região.

Consequências imediatas — impossibilidade tributária; sem criação de riquezas, não pode haver impostos; sem estes, eterniza-se a figura do Território como peso morto, para os membros da federação ... Prolonga-se a menoridade dêsses filhos incapazes de proverem sua própria subsistência.

Young, autoridade já citada aqui pelo nobre Deputado Aliomar Baleeiro, chama os Territórios de Estados embrionários. Mas, se o embrião não se desenvolve segundo as leis naturais da vida, tornar-se-á aquele peso morto, nocivo, e até perigoso!

Há outra consequência que considero ainda mais séria na vida dos Territórios — a absoluta deseducação política, e o conformismo diante de qualquer governo. Aliás esse sistema, sempre foi o adotado, desde a mais remota antiguidade, pelos povos imperialistas, para administrar suas longínquas colônias. Assim fazia Roma, mandando seus procônsules para subjugar populações conquistadas pela espada. Todo governo em que o poder executivo é exercido sem consentimento público, vem a ser pois um Território. Debalde se chamará, regime das Prefeituras isoladas, ou Departamentos, como já houve no Acre. Tudo dá no mesmo, quanto ao caso político, que é o da hipertrofia natural do Executivo gerada pela distância e isolamento. Imaginai, Senhor Presidente, nas condições atuais do nosso interior, um homem que dispõe, sem nenhum controle efetivo, da Polícia, e de 70 mil contos anuais, dentro de cidade de 10 mil habitantes, como seu único empregador ... e eis uma pequena ditadura. De imprensa só existe o semanário oficial; radiodifusora também uma só, exclusivamente a serviço do governo. Os elogios são sistemáticos, e o aulicismo torna-se crônico. Como em toda parte onde a liberdade não é um direito líquido e certo, desenvolve-se, alastra-se, fora e dentro da administração territorial, conformismo, moleza, desfibramento, rebaixamento de caráter, medo e intrigas. A figura do Procônsul emerge do sistema, mesmo que não tenha ele vocação para o Proconsulado. Aquela adulação que acaba agradando, segundo a frase atribuída a João Pinheiro, está na base do regime. Tudo depende da bondade, ou dos caprichos de um só homem! mesmo que se trate de santo homem isto é incompatível com a Razão, o Direito e a Liberdade, e até simplesmente com a sua condição humana...

Neste ponto, apelo para o testemunho de outro Deputado, o Sr. Félix Valois, que sabe muito bem que não estou exagerando.

O Sr. Félix Valois — A exposição de V. Ex.^a é brilhante e eu a subscrevo integralmente.

O SR. JOSÉ GUIOMARD — Obrigado a V. Ex.^a. Só um emprega, promove, transfere, compra, prende, paga e demite, e tudo dentro de um círculo de raio pequeno. Ninguém quer incompatibilizar-se, divergir, sequer silenciar diante do Grão-Wizir. Este às vezes pede e exige aplausos. V. Ex.^a Sr. Presidente e Senhores Deputados, não de pensar que estou fazendo caricaturas, mas estou dizendo verdades verdadeiras; estou depondo perante a Nação.

O Sr. Félix Valois — V. Ex.^a foi Governador de dois territórios. Por isso, tem autoridade para assim se expressar.

O SR. JOSÉ GUIOMARD — Muito me envaidece o juízo do ilustre camarada e nobre colega.

Há pouco tempo o Embaixador americano na Rússia, em entrevista que está ficando célebre, referiu-se à impossibilidade de dirigir-se em Moscou ao homem da rua, tal o

mêdo que todo o mundo ali tem de parecer suspeito ao governo. A mim não causou surpresa essa declaração, pois, no Acre, em certas épocas de crises políticas, a mesma coisa se passa. Estava no governo do Território, e queixou-se a mim um alto funcionário, de que muita gente já não o cumprimentava mais, admitindo apenas que não estivesse ele nas boas graças do governo! É o uso do cachimbo, Sr. Presidente! Sinto até vergonha, sincero constrangimento, de confessar, que em audiência com gente do povo, o governador era às vezes chamado — *Vossa Majestade!* Eis Sr. Presidente, Srs. Deputados, até que situação um regime pode deseducar um povo! E' que o progresso material não é tudo. Uma vida honrada e digna não se constrói com gorjetas, esmolas, restos e sobejos do Governo Federal. Tenho receio de um desenvolvimento dos Territórios, não se evitando desde já os erros de uma economia mal começada, e sem princípios éticos. O Acre nasceu de luta contra um truste. Era o *Bolivian Syndicate*, companhia dessas chamadas "de carta", daria melhor de carta-branca... organizada para submetê-lo e explorá-lo à moda das concessões africanas. Reagiu então, sozinho, e derramou sangue pela liberdade. Que vem a ser o pão de hoje, dado pela Mãe-Pátria, diante do sacrifício daqueles que deram a vida para que o Acre continuasse sendo brasileiro? Eu creio, êsse sacrifício ainda não foi devidamente compreendido. Os revolucionários irredentistas receberam com surpresa a categoria de Território, nova para o Acre e para o Brasil. O sonho dos acreanos era o Estado. Território é colonialismo, é imperialismo, sistema usado para governar terras estranhas, e gente estranha. Por que aplicá-lo ao Acre, solo brasileiro, regado com suor e sangue de cearenses? O Acre nasceu sob o signo da liberdade, isto se demonstra desde as primeiras insurreições. A sua origem não foi a cissiparidade ocorrida em 1943 com os novos Territórios. O seu caso foi antes de aglutinação. Chegou a ser independente. Teve um Ministério, Exército de provisórios e Marinha fluvial. Conserva ainda sua linda bandeira, e o hino de Francisco Manguabeira em que se fala do sangue dos heróis. Nada foi levado em conta. Impuseram-lhe a mesma fórmula boliviana, contra a qual se rebelara.

Logo em 1906 começou a reação. A chamada Assembléia de Bagé, reunida nos arredores do Rio Branco, é prova irretorquível.

Pediu-se ao Congresso Nacional a elevação do Acre a Estado autônomo. Alguns membros exigiram autonomia imediata, em inflamados discursos. Plácido de Castro, Presidente da improvisada assembléia aconselhou então atitude mais contemporizadora. Lança-se contudo em ata um "voto de pesar pelo modo indiferente por que os acreanos têm sido tratados pelo governo da União". Nomeado Prefeito do Alto-Acre, o caudilho assim se expressa, ainda no mesmo ano, em relatório ao Ministro da Justiça — "convenha V. Ex.^a em que, para ninguém é mais doloroso do que para nós vir dizer ao país, que na qualidade de colonos do estrangeiro, cujo jugo sacudimos, tínhamos mais direitos do que temos hoje na comunhão brasileira!

Hoje, que estamos sob a dominação da soberania brasileira, não temos direito de voto, nem tribunal, nem *habeas-corpus*, e por conseguinte não temos existência política... A nossa lastimável situação nos traz a idéia de que somos um povo estranho vencido pela força e, cuja índole, propensa às revoltas, aconselhasse excepcionais medidas de repressão".

E a respeito dos impostos, agora que se lançou uma "derrama" do Senhor Láfer sobre o Acre, vale a pena destacar as palavras causticantes do grande caudilho Plácido de Castro, cheias de atualidade, apesar de decorrido quase meio século. Referindo-se ao Governo da República "mandou cobrar os impostos de indústrias e profissões sem prévia regulamentação, submetendo-nos assim às mesmas taxas a que estão sujeitos os comerciantes da Avenida Central e Rua do Ouvidor, no Rio de Janeiro".

Sr. Presidente, Srs. Deputados as alterações introduzidas posteriormente não foram substanciais. Continua quase tudo no mesmo no que diz respeito ao sistema de governo do Território. A presença aqui dos nossos Depu-

tados cria o mesmo problema observado no Distrito Federal — da diferença básica de origem entre Legislativo e Executivo. Um vem do povo do Acre, o outro não passa de uma delegação do longínquo Executivo Federal. Ensaçada no princípio do século, em Porto Rico, essa modalidade foi considerada pior do que a dominação espanhola, segundo escreve Paul Colborn. De fato não pode haver, salvo acidentalmente, qualquer homogeneidade em tal sistema.

São passados no entanto 50 anos! Temos assim uma experiência "Territorialista" já suficiente para um julgamento e não apenas o decênio de vida do Amapá, do Guaporé e do Rio Branco! O Amapá até hoje só teve um governador, e bom governador. Guaporé e Rio Branco já tiveram governadores de mais, em tão curto período de existência... Só o Acre está em condições de falar, sobre o fracasso dos Territórios, como fator de progresso social e de educação política, certo que não tem passado entre nós de uma simples fórmula socialista, de cunho meramente paternal.

Sr. Presidente — Srs. Deputados.

Observando como os Estados Unidos tratam os seus Territórios não chegaremos à conclusão de que o Brasil é opressor com relação aos nossos, mas sem dúvida temos de reconhecer a omissão, a displicência, a que relegamos durante êsses 50 anos, o Território do Acre! Mais populoso do que a maioria dos Territórios norte-americanos, nunca mereceu contudo sequer o tratamento que os Estados Unidos dão, em certos aspectos políticos, à ilha de Guam, ao arquipélago das Virgens, para não citar Porto Rico praticamente autônomo.

Guam, extremo sul das Marianas, pobre ilha onde vivem apenas 25 mil almas, tem um parlamento bicameral. Ao Acre, com 115 mil brasileiros, nunca se quis dar sequer um Conselho. O que existe com êsse nome é um órgão cujos membros são os secretários do próprio Governador... Se estendermos a comparação com Alasca, ou Havaí então é que as diferenças são mais profundas.

Ali, o Poder Executivo é sempre assistido por corpos legislativos vigilantes, eleitos pelo povo dos Territórios que caminham assim naturalmente para sua emancipação. Esta entra nos programas dos dois grandes Partidos, e foi recomendada publicamente pelo Presidente Truman. A nomeação dos governadores depende do voto do Senador. Estão cumprindo assim os Estados Unidos, para com os seus Territórios incorporados ou não incorporados, o art. 73 da ONU que diz assim — Os membros das Nações Unidas que tenham ou assumam responsabilidade pela administração de Territórios tomem providências "para promover autogoverno" e "assegurar progresso político". Nós também pertencemos à Organização das Nações Unidas, e com relação aos Territórios brasileiros nunca nos lembramos nem de uma coisa nem de outra.

Mas o que quer o Acre, Sr. Presidente, Srs. Deputados? Nós pleiteamos alguma coisa inicial para sairmos dessa situação anômala de Território e que nunca foi desejada e que até agora não é estimada, no Acre! Pretendemos um Estatuto de *Território Independente*, autogoverno, qualquer coisa fora dessa situação política algo degradante e que o tempo já demonstrou, pelo menos no Acre não deu certo. Compreendemos a impossibilidade de elevação imediata do Território, à categoria de Estado-Membro se bem que tenhamos direito a isso porque os habitantes do Acre são brasileiros, pagam impostos, obedecem a todas as leis da União e acima de tudo porque seus pais derramaram sangue pela liberdade. Nem poderia ser de outra maneira, se o primeiro irredentista da região acreana se chamou José de Carvalho, bisneto de Bárbara de Alencar, heroína de uma revolução republicana! Mas dir-se-á que há o impasse das verbas e levantemos então a figura do *Estado-Dependente*, do *Estado-Associado*, ou que outro nome tenha, já que a questão não é de rótulos mas de remédio.

Enfim é chegada a hora das conclusões, depois de examinadas essas "grandezas e misérias" dos Territórios. Somos pelo *Território Independente* ou pelo *Estado Dependente*, qualquer dessas fórmulas intermediárias, em suma

outra etapa no caminho da vida democrática; em que pesem possíveis interpretações de doutos constitucionalistas, a idéia não é nova, e o *modus-faciendi* está à vista de qualquer leitor mais curioso — Pôrto Rico é exemplo que pode nos servir bem — a ilha desde 1947 elege o seu governador, tem a sua própria Constituição, apenas sua vida econômica e judiciária está jungida ainda aos Estados Unidos cujas leis federais são obedecidas pelos pôrto-riquenhos. Não é mais um Território, porque difere muito do Alasca, de Havaí, de Guam, de Samôa, das Virgens. Mas também pouco é ainda um *Estado-Membro*. Nem se diga que a isso se chegou, à revelia de leis internas. Ao contrário, houve no princípio governo militar; em 1900 o primeiro governo civil, mas já com câmaras legislativas, coisa que nos Estados Unidos não se dispensa, nem nos Territórios insulares sob comando militar!

No Acre sou *independentista*, em *Ponta-Porã*, porém, favorável ao Território pelo menos um Território evoluído, semi-emancipado; não há contradição. *Ponta-Porã* precisaria uns 25 anos no máximo, de governo de Território, mas considerado este como simples embrião de Estado futuro, progressista, e membro livre, da Federação. Isto não seria trocar indefinidamente a vantagem das verbas federais pela castração política. Aqui Sr. Presidente, Srs. Deputados, Vossas Excelências não de permitir que lhes revele carta particular do nobre Deputado Aral Moreira, de quem tenho muitas vezes divergido. Se faço essa violação de correspondência, aproveitando a ausência do seu autor, cuja modéstia não gostaria de ferir, é porque estou certo na sua linguagem seca, ela contém grande e varonil exemplo de vigilância democrática e de horror ao oportunismo político. Por outro lado, vem corroborar tudo quanto afirmei sobre certos vícios inerentes ao regime "territorial" — Ei-la

"Ponta-Porã, 17 de abril de 1945.

Ilmo. Sr. Major Respício do Espírito Santo
— Nesta.

Acuso o recebimento do seu convite: "para uma reunião, hoje, às 17 horas, na Prefeitura Municipal, quando serão tratadas as preliminares, no intuito deliberado e elevado de *tão-somente* coordenar todos os elementos deste Município, até que possam por si mesmos construir uma expressão política própria".

Em resposta cumpre-me, com toda a franqueza, dizer a V. S.^a que não é a primeira vez que se organizam e se coordenam forças políticas neste Município onde se têm desferido pleitos memoráveis, e nunca necessitamos que A ou B viesse coordenar nossos elementos, sem que isso signifique qualquer desconsideração pessoal a V. Ex.^a Assim me expresse, porque do seu convite se depreende que ainda estamos na época da *tanga*, na inconsciência dos nossos direitos e deveres cívicos, ao ponto de necessitarmos que viesse uma autoridade com o prestígio e as facilidades inerentes ao seu cargo, constituir-nos — *uma expressão política*, até que adquirida a *nossa maioria*, pudéssemos por nós mesmos deliberar acerca dos nossos destinos.

Aceitar o seu convite seria reconhecer a *capitis diminutio maxima*, que V. Ex.^a nos defere, e que a nossa dignidade de cidadãos livres e conscientes não pode aceitar, pelo que solicito a V. S.^a escusas pelo não comparecimento.

Cordiais saudações. — *Aral Moreira*".

Sr. Presidente — Srs. Deputados.

Não fui dos que votaram com o nobre Deputado Nelson Carneiro, quando aqui se feriram memoráveis embates sobre o divórcio. Há, porém, no Brasil um caso de divórcio que me parece necessário e até urgente. Refiro-me ao casamento do Acre com a União Federal, casamento forçado, que se realizou aí por volta de 1904, já suficientemente antigo, portanto, para um conhecimento recíproco, de ambas as partes. Hoje venho dizer à Nação, em nome do Território que represento, que o Acre pleiteia o seu divórcio. Só recebemos alguns presentes bonitos; já estamos na idade madura, e concluímos que estes presentes não nos serviram de nada. Agora queremos divórcio, e é verdade que só nos interessa o "divórcio com mesada", mesmo porque ficamos mais pobres do que éramos, e não foi esse o casamento sonhado pelo Acre... (*Muito bem; muito bem. Palmas*).

A Teoria do Estado Municipalista

YVES ORLANDO TITO DE OLIVEIRA

SUMÁRIO — 1. Mais uma etapa revolucionária municipalista de sentido nacional — 2. A elaboração por cada Município de sua Lei Orgânica: o pensamento de João Barbalho, Castro Nunes, João Mangabeira, G. Jellinek, R. Carré de Malberg, Jaime Aires, Pedro Calmon, Vitor Nunes Leal, Pontes de Miranda, J. H. Meireles Teixeira, Arruda Viana, Almachio Diniz, Pedro Teodoro da Cunha, Francisco Machado Vila, Wandenkolk Wanderley, Rômulo Almeida, Paulo Cavalcanti, J. C. Ataliba Nogueira, Clio Fiori Druck, Meira de Vasconcelos, Levi Carneiro, Rafael Xavier e Pinto Ferreira — 3. As Constituições dos Estados-membros brasileiros — 4. O exemplo histórico do Rio Grande do Sul — 5. O Direito Comparado: Alcides Greca — Os diversos sistemas norte-americanos — Rafael Bielsa, Jaime Bryce, Charles Eisenmann — A. Hamilton, J. Jay e J. Madison — 6. As Constituições Americanas: norte-americana, cubana e brasileira — Ramiro Capablanca Graupera, Adriano Carmona Romy, Gustavo Gutierrez, Ramon Infiesta e Enrique Hernández Corujo — 7. Conclusões: A teoria do Estado municipalista caracteriza-se pela descentralização política e administrativa em três graus: a União, os Estados-membros e os Municípios, tendo estes o direito de elaborar a sua Lei Orgânica, exercendo cada um o seu poder constituinte local.

1. MAIS UMA ETAPA REVOLUCIONÁRIA MUNICIPALISTA DE SENTIDO NACIONAL

NÃO é possível acreditar-se nos benefícios de uma Carta política quando as funções constitucionais, por onde se repartem as esferas de atuação governamental, estão emperradas, desajustadas, funcionamento mal.

Desejamos pleitear tôdas as medidas necessárias para alcançar o nosso objetivo, dentro da ordem, do respeito constitucional, porque não acreditamos nos benefícios das revoluções sangrentas, ou nos golpes brancos de Estado confiados como estamos que somente pela educação, pela doutrinação universitária, pela ação parlamentar, pelos comícios nas praças públicas, pelo apoio da imprensa, pela atuação científica é que o homem pode, realmente, realizar uma obra de transformação política, econômica e social, eficaz e permanente, sólida e real, vitoriosa e histórica. Quan-

do as aspirações de um povo são legítimas não há governo que resista, não há parlamento que não ceda, não há cátedra que se não manifeste favorável, não há imprensa que não divulgue e ajude, não há consciência humana que deixe de trabalhar pela legitimidade da causa. Acreditamos, confiamos, em nossa reivindicação municipalista porque ela está, precisamente, nestas condições, e estamos já a descortinar no horizonte os sinais de nossa vitoriosa jornada dentro de pouco tempo.

A nossa aspiração na defesa dos direitos de livre elaboração das Leis Orgânicas por cada Município é de caráter nacional. Não é exclusiva de um partido, de uma facção ou de uma corrente política. Pleiteamos para todos sem distinção partidária e sem colorido governamental; para todos os Estados da federação, do norte ao sul, para os grandes como para os pequenos.

Souu a hora de se completar mais uma etapa revolucionária, no bom sentido, municipalista no Brasil. Ontem, foi a Constituição federal de 1946 determinando uma melhoria financeira para os nossos abandonados Municípios. Hoje, é o início de uma grande jornada que se fundamenta numa justa reivindicação política para os mesmos, reivindicação constitucional e a mais legítima possível.

Prescreve o artigo 28 da Constituição Federal: A autonomia dos Municípios será assegurada:

I — pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

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

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

b) à organização dos serviços públicos locais.

2. A ELABORAÇÃO POR CADA MUNICÍPIO DE SUA LEI ORGÂNICA

E' que no caso a verdadeira interpretação das Constituições republicanas brasileiras sempre esteve com os legisladores dos pampas, ciosos dos destinos daquela grande e próspera região.

Contrariando o pensamento de BARBALHO, diz CASTRO NUNES que êle "não inclui entre os princípios constitucionais da União o artigo 68",

da Constituição de 1891, por consequência a autonomia dos Municípios. (1)

Contudo, o mestre JOÃO BARBALHO, nos seus comentários em torno do artigo 68 da Constituição Federal de 1891, confessava que era favorável a que cada Município elaborasse sua Lei Orgânica, sentenciando: (2)

"Damos razão ao autor da emenda quanto ao reconhecer aos municípios o direito de se organizarem, e nisto somos coerentes com o que estabelecíamos no 'Esbôço de Organização Política e Administrativa' que, — na qualidade de membro da comissão incumbida pelo governador de Pernambuco, de elaborar a Constituição que devia ser submetida à assembléia do mesmo Estado, — apresentamos à dita comissão para base de seu importante trabalho. Aí consagrávamos a liberdade dos municípios se constituírem, fazendo cada um deles mesmos sua lei orgânica, respeitadas a Constituição federal e a do Estado e garantindo-lhes esta o poder promoverem e zelarem conforme mais conveniente entendessem tudo quanto se refere à sua vida econômica, e administrativa, sem dependência alguma de estranha autoridade."

Mais adiante declara peremptoriamente:

"E esta entrega dos negócios municipais, sem exceção, aos próprios munícipes é não somente lógica, num regime federal representativo, como é benéfica e de salutar efeitos."

Isto, escrito em 1902, tinha a força de uma convicção profunda e verdadeira.

A exegese federativista do Brasil impõe uma revisão nos seus conceitos fundamentais. No Império tivemos um regime de governo unitário, capaz de consolidar, naquele período histórico da formação nacional, a unidade política e administrativa da pátria. Com a república o país inclinou-se pela descentralização, caracterizando-se pelo regime federativo, isto é, os Estados-membros passaram a ser autônomos. Duas esferas de competências com poderes definidos: a União e os Estados federados. Por sua vez os Municípios tiveram, também, com o artigo 68 da Carta Política de 1891 uma valorização constitucional mais prestigiada, embora o citado artigo tenha dado margem às interpretações mais divergentes.

Na constituinte nacional em 1933, o brilhante e erudito jurista brasileiro, JOÃO MANGABEIRA, que foi o Relator-Geral do anteprojeto governamental, debatendo com vigor e com a proficiência com que costumamos apreciá-lo, aspectos de nosso regime federativo, visando: (3)

"Pena é que não examinassem o anteprojeto à luz de qualquer das doutrinas dos grandes professores de renome universal. Aceitariam a de Jellinek, que assinala como característica do Estado Federal, a autonomia constitucional das unidades federativas? E' exatamente o que o anteprojeto consagra, outorgando a cada Estado a faculdade de organizar sua Constituição e reformá-la."

Este é o verdadeiro conceito de federalismo, apesar das doutrinas divergentes, entretanto não

corresponde na sua sistemática a realidade do artigo 28 da Constituição Brasileira de 1946, e, especialmente, o exemplo do Rio Grande do Sul, onde os municípios têm seu poder constituinte local, desde 1891!

O citado JELLINEK esclarece o seu ponto de vista, como sempre de modo erudito e exaustivo: (4)

"Los Estados miembros del Estado federal son Estados no soberanos. Sin embargo, la Constitución atribuye a los órganos supremos del poder de estos Estados, y, por consiguiente, a ellos mismos, una participación mayor o menor en la soberanía, en el ejercicio del poder del Estado uno. La organización del Estado federal descansa en una Constitución sino es su propia ley, y que no puede ser modificada sino por otra del Estado federal, mas nunca por la voluntad de los Estados miembros, aunque sea unánime, si se expresa en una forma distinta de la que establece la Constitución. En la medida en que prevalezca la soberanía del Estado federal, pierden los Estados miembros su carácter de Estado."

Por sua vez R. CARRÉ DE MALBERG, tratadista de fôlego, conceitua: (5)

"Indudablemente se desprende, de la participación federativa de estas colectividades en la potestad, del Estado federal, que existe dentro de este Estado un *dualismo orgánico*, que consiste en que el Estado federal tiene por órganos dobles, a la vez, sus órganos centrales o especiales y sus miembros confederados, y es ésta en realidad una de las características principales del Estado federal."

JAIME JUNQUEIRA AIRES, eminente professor da Faculdade de Direito da Bahia, acentua: (6)

"No Brasil, a cláusula do artigo 68 da nossa Constituição consagra a autonomia dos municípios 'em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse'. A interpretação dessa norma constitucional, porém, na nossa vida republicana não tem sido mansa, nem pacífica."

Não concordamos, e o exemplo claro do Rio Grande do Sul é uma afirmação em contrário com o modo de pensar, *data venia*, do mestre JAIME AIRES, quando conceitua que: "E' como simples declaração constitucional que deve ser interpretado o artigo 68".

Apoiado o ilustre professor baiano nas idéias de CASTRO NUNES, e do *Supremo Tribunal Federal*. O fundamento pelo qual considerava que o artigo 68 representava um mínimo de autonomia municipal era o velho conceito de que nas federações os Estados-membros são *unitários*. Esta é a lição de CASTRO NUNES: (7)

"Nos países organizados sob a forma federativa, encontra-se o município autônomo como instituição dos Estados-membros.

Estes são unitários na sua organização interna.

Descentralizam-se, pois, como os Estados do tipo unitário — por meio da autonomia comunal."

Em que pêsse a nossa admiração pelo estudioso baiano do artigo 68 da Carta Política de

(1) *Do Estado Federado e sua organização municipal* — Rio de Janeiro, 1920, págs. 105 e 108.

(2) *Constituição Federal Brasileira* — Rio de Janeiro, 1902, pág. 282.

(3) *Em Torno da Constituição* — 1934, São Paulo, pág. 24.

(4) *Teoria general del Estado* — Buenos Aires, 1943, pág. 623.

(5) *Teoria general del Estado* — México — 1948, pág. 127.

(6) *Comentário ao artigo 68 da Constituição* — Salvador — Bahia, 1928, pág. 7.

(7) *Obra citada*, pág. 83.

1891, não o apoiamos na doutrina, e historicamente, a interpretação do artigo 68 deveria ter sido a mais elástica possível, e se não foi em todos os Estados do Brasil nestes termos concebida, chegou o momento histórico de se consolidar de modo indiscutível, plausível e positivo. Na atualidade constitucional brasileira nenhum Município pode deixar de ter a faculdade de elaborar a sua própria lei orgânica, nos limites da Constituição federal de 1946.

Do contrário seria a continuidade, no mínimo, de uma injustiça, — porque uma desigualdade, — poderem os Municípios do Rio Grande do Sul gozar de uma autonomia política e administrativa superior, mais profunda, do que os demais Municípios brasileiros. Esta desigualdade já histórica não pode continuar, não continuará, lutaremos até o momento em que a vitória sorrir a todos os Municípios sem distinção, do Amazonas aos pampas.

Ao simpático Estado do Rio Grande do Sul coube a primazia deste grande ideal republicano. Aos demais Estados cabe, agora, trabalhar para que o conceito de autonomia municipal em nosso país não traga em seu bôjo a disparidade de fundamento, e a desigualdade legislativa capaz de trazer, como está trazendo, um descontentamento nacional.

A federação é a descentralização política e administrativa em dois graus: a União e os Estados federados. Em verdade o conceito de regime federativo deve ser revisto na doutrina. O regime federativo brasileiro fundamenta-se no poder soberano da União e no poder autônomo dos Estados. Nos Estados Unidos da América do Norte as concepções doutrinárias sobre o Estado federal dividem:

HAMILTON, JAY, MARSHALL, STORY, sustentando que a Constituição norte-americana fôra obra do povo; JEFFERSON pretendendo que os Estados federados da confederação Americana não renunciaram os seus poderes soberanos; JACKSON adota ponto de vista intermediário, segundo os princípios clássicos do federalismo. (8)

PEDRO CALMON esclarece que: "A estrutura do Estado federal pressupõe três ordens jurídicas: a Constituição, a competência federal e a ordem jurídica dos Estados-membros". (9)

O eminente CASTRO NUNES declara peremptoriamente: "A autonomia do município nada tem que ver com a forma federativa, em que pèse a frase feita que se encontra repetida a cada passo." (10)

Ainda PEDRO CALMON também aceita a opinião de CASTRO NUNES, quando declara: (11)

"Mas municipalismo não é federalismo".

A teoria do Estado federativo cede lugar à nossa teoria do Estado municipalista. Ela se fundamenta na realidade dos fatos. A teoria do Estado federado é a descentralização em dois graus; a teoria do Estado municipalista é a descentralização em 3 graus. Na teoria do Estado federado a descentralização existente é da União e dos Estados-membros; na teoria do Estado municipalista caracteriza-se pela descentralização da União, dos Estados-membros e dos Municípios. Na teoria do Estado federativo os Estados-membros são *unitários*; na teoria do Estado municipalista as garantias fundamentais da autonomia política e administrativa dos Municípios são asseguradas não pelas Constituições Estaduais, porém pela Carta Magna.

VITOR NUNES LEAL estudando, com a proficiência de sempre, as "Leis Municipais", debate o problema da "tríplice repartição de competência na federação brasileira". (12)

O insigne constitucionalista PONTES DE MIRANDA repele o conceito de que os Estados-membros são *unitários* na federação brasileira, doutrinando em seus brilhantes *Comentários à Constituição de 1946*: (13)

"Ainda hoje, qualquer programa político, que não seja o de dar o máximo poder possível aos Municípios, fazendo-os, com a União, as duas verdadeiras estruturas da vida constitucional do Brasil, pois que são as duas únicas realidades criadoras de riqueza, de agregação e de energia, não tocará, sequer, o problema estrutural do Brasil."

Define de modo que vem colaborar com o nosso ponto de vista, o Município como: (14)

"E" a entidade intraestatal rígida como o Estado-membro."

J. H. MEIRELES TEIXEIRA, eminente escritor paulista, também sustenta que os Municípios têm o direito de elaboração de normas legais reguladoras dos assuntos de seu peculiar interesse: (15)

"Fora de dúvida, portanto, é que a Constituição brasileira, assegurando aos Municípios *"autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse"*, outorgou-lhes, nessa esfera de atividade, um poder de autodeterminação inderrogável pelos Estados-membros, ou pela União, vale dizer, atribuiu aos entes locais o poder de editarem normas jurídicas a respeito dos assuntos tidos como de seu peculiar interesse, poder verdadeiramente legiferante, e em cujo exercício, dentro desses limites, se afirma o seu *"jus imperii"* com a mesma intensidade e características que nos demais setores do direito público."

(8) TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *A Constituição Federal Comentada* — 1948, págs. 16 e 17.

(9) *Curso de Teoria Geral do Estado* — 1949, pág. 237.

(10) *Do Estado Federado e sua organização municipal* — 1920, pág. 81.

(11) *Obra citada*, pág. 232.

(12) *Revista de Direito Administrativo*, vol. XVI, 1949, págs. 376 e segs.

(13) *Comentários à Constituição de 1946*, Vol. I, Rio de Janeiro, 1947, pág. 484.

(14) *Obra citada*, pág. 486.

(15) *O Estatuto dos Funcionários e a autonomia municipal*, São Paulo, 1947, pág. 48.

Por sua vez ARRUDA VIANA, estudioso da lei orgânica do Estado de São Paulo, com proficiência e erudição, declara: (16)

"Hoje, portanto, não há como se possa afirmar que a autonomia municipal existe como mera delegação do Estado. Ao contrário ela é e existe como algo que a si próprio se gerasse, pois que resulta diretamente da fonte nacional."

O notável jurista baiano ALMACHIO DINIZ, professor brilhante que foi da Faculdade de Direito da Bahia, já proclamava sem rodeios nem tergiversações, o princípio da autonomia municipal de modo pleno e real, acentuando: (17)

"Autônomo, o mais que o puder ser, o nosso município deve ser o próprio autor de suas leis, ou a sua lei orgânica deve ser decretada pelo órgão legislativo do Estado?"

A prática tem sido uma, e a orientação constitucional (artigo 68 da Constituição federal) completamente contrária. De sorte que, prevalecendo o que se tem praticado, a nossa organização municipal, feita e determinada por uma lei estadual, é uma organização inconstitucional, exercendo o Estado uma tutela franca e declarada, *ad integrandum personam pupili*, que é uma centralização de todo prejudicial à autonomia dos municípios."

Criticando a interpretação do famoso artigo 68, esclareceu: (18)

"Muito especial é a situação dos municípios da Bahia, cuja autonomia, embora solenemente consagrada pelo artigo 68 da Constituição federal, está deturpada pela tutela que o Estado exerce por força de leis orgânicas, de diversas datas, provindas do absurdo do artigo 106 da Constituição Estadual".

No 1.º Congresso Nacional de Municípios, realizado em Petrópolis, onde a consciência municipalista da Nação se fez representar de modo expressivo, e os problemas do "Direito e Ciência da Administração Municipal" foram objeto de estudo e debate, a Câmara Municipal de São Paulo apresentou uma interessante tese defendendo a autonomia do Município, contrariando o regime atual na quase totalidade dos Estados Brasileiros, de imposição das leis orgânicas aos municípios pelos Estados-membros, concluindo: (19)

"Pela Carta Constitucional própria, tal como ocorre na América do Norte. Neste país, em virtude de dispositivo constitucional dos Estados-membros, os Municípios têm capacidade política para elaborar sua Carta Constitucional. Entre nós, o preceito constante do Artigo 28 da Constituição Federal em vigor, não é embaraço para que cada Município possa elaborar o seu "home-rule-charter" desde que se enquadre nos moldes do sistema político constitucional vigente."

A Câmara Municipal de Santos apresentou também uma tese a respeito da autonomia municipal, no conclave municipalista de Petrópolis,

tendo sido seu relator no parlamento municipal de Santos o ilustrado Vereador dr. PEDRO THEODORO DA CUNHA, que elaborou erudito trabalho, concluindo de modo claro contra a interferência dos Estados federados na vida dos Municípios brasileiros: (20)

"A faculdade que possuem os Estados-membros de organizarem os Municípios é outra fonte inesgotável de restrições quer de ordem administrativa, como de natureza política, agindo da forma que melhor aprouver aos interesses particulares dos partidos dominantes".

Entretanto, não foram os representantes paulistas os únicos a defender no 1.º Congresso Nacional de Municípios o princípio da autonomia municipal, todos os Congressistas, numa unanimidade conscienciosa, zelaram por tal princípio.

Outra figura destacada da reunião do Rio Grande do Sul, FRANCISCO MACHADO VILA, numa tese tão ilustrada quanto a da Câmara Municipal de São Paulo, honra da cultura nacional, por sua vez, nas suas conclusões defende a autonomia de conteúdo o mais elástico para os Municípios brasileiros: (21)

"Outorga aos Municípios do direito de se organizarem eles mesmos, pela instituição do sistema de Cartas próprias, observados os princípios das Constituições Federal e Estaduais."

Para justificar apontou o eminente municipalista gaúcho o exemplo de seu próprio Estado, constitutivo de uma tradição salutar, proclamando: (22)

"E' o sistema que sempre vigorou e ainda vigora no Rio Grande do Sul, com excelentes resultados, do ponto de vista político e administrativo. Graças à prática desse sistema este Estado tem sido apontado desde o regime da Constituição de 1891, em cujo artigo 68 a autonomia municipal era um princípio sem conteúdo definido, como a unidade federada onde a "autonomia municipal foi verdadeiramente considerada. (ALMACHIO DINIZ, *Direito Público e Direito Constitucional Brasileiro* — 1917) ou como o Estado que possui a Constituição "mais coerente com os princípios estabelecidos na Constituição federal, por conferir aos Municípios o direito de elaborar a sua lei orgânica" (SILVA MARQUES, *Elem. de Direito Público e Constitucional*, 1919).

Outra tese foi a do Vereador WANDENKOLK WANDERLEY, da Câmara Municipal do Recife, tendo como única conclusão: (23)

"Pugnar, este Congresso Nacional dos Municípios brasileiros, por todos os meios ao seu alcance, pela abolição das Leis Orgânicas Municipais, de todos os Estados da Federação ficando, desse modo, a vida político-administrativa dos Municípios adstrita, exclusivamente, às prescrições das Constituições Federal e Estadual e às normas municipais complementares a este último estatuto constitucional, elaboradas pelas respectivas Câmaras Municipais."

(16) O Município e a sua Lei Orgânica, São Paulo, 1950, pág. 70.

(17) *Direito Constitucional. Autonomia dos Municípios* — Bahia, pág. 28.

(18) *Obra citada*, pág. 43.

(19) A tese: *Caracterização e definição de autonomia — Conceito político-social do Município* — O Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, Dr. Marrey Junior, designou a Comissão abaixo para elaborar o referido trabalho: Dr. Marcos Mélega (relator), Drs. Jânio Quadros e Brasil Vandecchis, pág. 23.

(20) Tese: *Caracterização e definição da autonomia municipal e restrições atentatórias à mesma. Conceito político-social do Município* — 1950, pág. 31.

(21) A tese: *Caracterização e definição da autonomia municipal e restrições à mesma. Conceito político-social do Município* — 1950, pág. 27.

(22) *A tese citada*, pág. 28.

(23) Tese: *O Município. Da Autonomia Municipal. Garantias Constitucionais. Restrições* — 1950, pág. 18.

O estudioso baiano RÔMULO ALMEIDA, uma das figuras de relêvo da nova geração, em tese elaborada para o Congresso de Municípios de Petrópolis, no capítulo político defende o princípio de que a sua "autonomia deve ser plena, na extensão em que as decisões possam ser tomadas pelo poder local". Caracterizando que: "A plena eficácia dessa autonomia depende do sistema de garantias jurídicas, políticas, policiais, administrativas, fiscais, econômicas, que dependem da organização federal e estadual." (24)

O ilustre parlamentar PAULO CAVALCANTI, de Pernambuco, em discurso proferido na Assembléia Legislativa daquele Estado, defende com erudição a tese da autonomia municipal. Cita na sua oração também o grande constitucionalista baiano Almachio Diniz, com clareza afirmando: (25)

"A tendência nascente em nossa época, sobretudo em regimes constitucionais como o nosso, é no sentido de cada vez mais garantir-se ao município o direito de autogovernar-se, sem interferência estranha em matéria de economia local, quer política, quer administrativa."

J. C. ATALIBA NOGUEIRA, erudito jurista paulista, não foge ao conceito atual da autonomia municipal quando entende que: (26)

"Consoante o sistema da atual Constituição política, o município não é mera circunscrição subordinada; tem ele personalidade política, é autônomo em face do Estado federado e da União."

O Rio Grande do Sul pela palavra autorizada de CLIO FIORI DRUCK, analisando o municipalismo riograndense assegura: (27)

"Seguindo a velha tradição riograndense de Castilhos, que, nesse particular, buscava fonte na comuna francesa do século XIV, a Constituição do Estado adotou para o Município o sistema das cartas próprias requintando-lhes a autonomia constitucional."

O Estado moderno não pode ser centralizado, porque a concepção mais alta da civilização não admite mais que o progresso fique adstrito a determinada cidade ou região. Todo o território nacional tem que se desenvolver como num só todo, sem profundas diferenças econômicas, sociais ou políticas. Um regime unitário não pode atender mais a um país de grande extensão territorial, ao dever que tem o Estado moderno de solucionar os anseios da coletividade, aos seus serviços públicos, seus direitos políticos, individuais e econômicos. A civilização brasileira mais progressista é a litorânea. A nossa hinterlândia é abandonada, desprezada e sofridora. Basta acentuar este crime político e administrativo: O Distrito Federal arrecada mais do que todos os municípios brasileiros! Isto representa um atentado ao nosso Estado chamado federativo, em marcha para o Estado municipalista.

Que concepção integral de civilização nós possuímos! Que injustiça política! Que erro administrativo! Urge transferir-se, sem delongas, a Capital do país para o Planalto Central como o primeiro passo para a redenção da civilização nacional.

O Estado municipalista não se pode conceber, tão-somente, em termos políticos, nem tão pouco jurídicos, senão dentro da equação financeira e econômica de um povo, repartindo-se com certa equidade a riqueza coletiva da Nação. E' a adoção do sistema de "vasos comunicantes", por exemplo, quanto a aplicação dos 10% do imposto de renda, que nos fala ALIOMAR BALEEIRO, a quem muito deve o homem do interior brasileiro pela medida legislativa que promoveu em seu benefício, quer na Constituição de 1946, quer no último período legislativo.

MEIRA DE VASCONCELOS, na constituinte de 1891, apresentou uma emenda permitindo que os Municípios tivessem o direito de se organizarem, declarando na sua justificativa: (28)

"Entendo que teríamos sofismado a patriótica aspiração da autonomia do poder municipal, se não dêssemos aos municípios o direito de se organizarem, observadas apenas aquelas restrições que têm por fim manter a linha divisória entre a competência dos Estados e a dos mesmos municípios."

O sistema federativo deve deixar a cada município consultar os seus interesses especiais e tantas outras circunstâncias que não se pode deixar de considerar outros tantos fatores de uma boa organização comercial."

O consagrado justista LEVI CARNEIRO vai ao nosso encontro quando declara que a "autonomia provincial e a municipal não são incompatíveis, antes se completam". (29)

E falar-se sobre os problemas municipais no Brasil sem falar em RAFAEL XAVIER, seria uma injustiça tão flagrante que revoltaria qualquer consciência, ele que é, inegavelmente, o nosso grande líder de campanha, lutador tenaz e idealista, também conosco, repele a velha concepção do federalismo que não prestigie os Municípios, recordando as suas palavras na conferência que pronunciou no encerramento do 1.º Congresso Municipal do Rio Grande do Norte: (30)

"O que combatemos é simplesmente aquela concepção estreita de federalismo que termina nos limites da segunda órbita político-administrativa, e desconhece o Município."

Acaba de ser publicada a 2.ª edição do tratado de Direito Constitucional da autoria de Pinto Ferreira, onde o eminente Professor do Recife conceitua o Estado federal: (31)

"E' uma organização, formada sob a base de uma repartição de competência entre o governo nacional e os governos estaduais, de sorte que a União tenha a supre-

(24) *Problemas Estruturais do Município* — 1950.

(25) *Em defesa da Autonomia Municipal*, Boletim do Departamento das Prefeituras Municipais, do Estado do Rio Grande do Sul, ns. 19 e 20 — pág. 7.

(26) *O Município e os municípios na Constituição Federal de 1946*, São Paulo, 1947, pág. 20.

(27) *Conceituação da Autonomia do Município na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul* — Porto Alegre — 1949, pág. 4.

(28) *Obra citada de João Barbalho*, pág. 282.

(29) *Problemas Municipais* — Rio de Janeiro — 1931, pág. 35.

(30) *Campanha Municipalista* — Rio de Janeiro — 1950, pág. 183.

(31) *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno* — 2.ª edição, Rio de Janeiro, 1951, Vol. II, pág. 749.

macia sobre os Estados-membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União."

Não fala o erudito professor em Município, refere-se ao conceito da autonomia constitucional "como diria DURAND, de se adotar a si mesmo de uma lei fundamental, respeitados os princípios constitucionais da União."

O que defendemos é um Estado em que o Município tenha uma autonomia tão definida como a provincial, estabelecida pela Carta Magna do país. Será a doutrina do futuro, quando os povos forem ainda mais civilizados, mais descentralizadas as funções políticas e administrativas das Nações.

O federalismo existe, como na atual Constituição Argentina, de 11 de março de 1949, firmado no seu art. 5.º, que estabelece:

"Cada provincia dictará para si una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, la educación primaria y la cooperación requerida con el gobierno federal a fin de hacer cumplir esta constitución y las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten. Con estas condiciones el gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones."

O Brasil evoluiu na matéria, elasteceu o seu regime descentralizante, prestigiando os direitos dos Municípios na sua Carta Magna.

Examinaremos, agora, qual a orientação constitucional dos Estados federados brasileiros quanto à organização municipal. Do estudo da legislação comparada verificaremos as diretrizes legais quanto à matéria.

3. AS CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS-MEMBROS BRASILEIROS

A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS

Dos Municípios

Artigo 102. Os Municípios serão autônomos no concernente ao seu peculiar interesse e reger-se-ão pela respectiva lei orgânica, observados os seguintes princípios constitucionais:

- a) a eleição dos prefeitos e vereadores;
- b) a decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas;
- c) organização dos serviços públicos locais.

Das atribuições da Assembléia Legislativa

Artigo 22. Compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado:

XVI — legislar sobre todas as matérias da competência do Estado, supletiva ou complementarmente com a União, na forma do artigo 5.º n.º XV, letras b, c, d, f, h, j, l, o, e r, da Constituição Federal ou em especial sobre:

- c) organização municipal, observado o princípio de autonomia em tudo quanto lhe respeite ao peculiar interesse.

A Constituição do Estado do Pará

Artigo 65. O Estado é dividido em Municípios, pela forma que a lei estatuir.

Artigo 73. E' assegurada a autonomia dos Municípios:

- I — pela eleição do Prefeito e Vereadores;
- II — pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente:
 - a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação de suas rendas;
 - b) à organização dos serviços públicos locais.

Artigo 77. O Estado não intervirá nos Municípios senão para lhes regularizar as finanças, quando:

- I — verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado;
- II — deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada.

A Constituição do Estado do Maranhão

Artigo 84. Os Municípios serão organizados por lei ordinária, de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo o que diz respeito a seu peculiar interesse.

A Constituição do Estado do Piauí

Artigo 37. Compete privativamente à Assembléia Legislativa:

- 9) votar a Lei Orgânica dos Municípios (artigo 16).

A Constituição do Estado do Ceará

Artigo 17. Compete privativamente à Assembléia Legislativa:

- XV — votar a lei orgânica dos Municípios.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Norte

Artigo 97. A lei orgânica dos municípios definirá as atribuições e deveres dos prefeitos.

A Constituição do Estado da Paraíba

Artigo 77. Os Municípios serão organizados por lei, de forma que lhes fique assegurada a autonomia, em tudo o que respeite ao seu peculiar interesse.

A Constituição do Estado de Pernambuco

Artigo 28. Compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do governador:

XII — legislar sobre todas as matérias da competência do Estado, privativamente, ou correntemente com a União que não estejam explícita ou implicitamente excluídos pela Constituição Federal, e, em caráter complementar e supletivo, sobre as matérias previstas no artigo 6.º da mesma Constituição inclusive:

- c) a organização municipal.

A Constituição do Estado de Alagoas

Artigo 39. Compete privativamente à Assembléia Legislativa com a sanção do governador do Estado:

XI — legislar sobre:

b) a divisão administrativa do Estado e a organização dos Municípios.

A Constituição do Estado de Sergipe

Artigo 90. Os Municípios serão organizados por lei ordinária, de forma que lhes fique assegurada a autonomia, em tudo o que respeite ao seu peculiar interesse.

A Constituição do Estado da Bahia

Artigo 94. A atividade dos municípios e o funcionamento dos seus órgãos serão regulados em lei, com observância dos seguintes princípios:

I — autonomia municipal nos termos da Constituição Federal;

II — uniformização das normas de contabilidade e orçamento;

III — limitação da percentagem orçamentária destinada à manutenção do funcionalismo municipal;

IV — obrigatoriedade de emprêgo em obras públicas, serviços sociais, e benefícios de ordem rural, da renda proveniente do disposto no artigo 15, § 4.º e no art. 20 da Constituição Federal;

V — determinação da percentagem mínima da receita arrecadada em cada distrito para ser nêle aplicada em obras e melhoramentos.

Parágrafo único. O município da Capital reger-se-á por lei orgânica especial, votada pela Assembléia Legislativa.

A Constituição do Estado de Minas Gerais

Artigo 79. Os municípios serão organizados em lei.

A Constituição do Estado do Espírito Santo

Artigo 54. A autonomia dos Municípios será assegurada: Parágrafo único. A amplitude e as condições de exercício dessa autonomia serão regulados na lei de organização Municipal.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro

Artigo 85. Será assegurada a autonomia dos Municípios:

Parágrafo único. A organização municipal obedecerá aos preceitos desta Constituição e da Lei Orgânica das Municipalidades, respeitado o disposto neste artigo.

A Constituição do Estado de São Paulo

Artigo 75. O órgão legislativo do município é a Câmara Municipal, composta de Vereadores, eleitos por quatro anos.

Parágrafo único. A lei orgânica dos municípios fixará o número de Vereadores de cada Município, conforme sua população e suas rendas, não podendo êsse número ser inferior a sete.

A Constituição do Estado do Paraná

Artigo 134. A lei orgânica dos Municípios estabelecerá a forma pela qual se regerão os seus poderes, respeitados os princípios previstos nesta Constituição.

A Constituição do Estado de Santa Catarina

Artigo 111. À lei de organização municipal compete:

I — estabelecer as atribuições dos Prefeitos e as das Câmaras Municipais, observando, no que fôr aplicável, o disposto nesta Constituição;

II — fixar o número de vereadores, o qual não excederá a quinze nem será inferior a sete.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul

Artigo 154. São atribuições da Câmara Municipal votar leis e resoluções da competência do Município, especialmente:

II — votar e reformar as leis orgânicas, nos termos desta Constituição.

A Constituição do Estado de Mato Grosso

Artigo 13. Compete à Assembléia, com a sanção do governador:

IX — legislar sobre:

b) a organização administrativa, a judiciária e a municipal.

A Constituição do Estado de Goiás

Artigo 94. A lei orgânica dos Municípios regulará a organização municipal.

4. O EXEMPLO HISTÓRICO DO RIO GRANDE DO SUL

Portanto, em face da legislação duas tendências legais apresentam a realidade brasileira:

a) A quase totalidade dos Estados-membros elaborando a Lei Orgânica para os seus respectivos Municípios;

b) o Estado do Rio Grande do Sul desde 1891 garantindo a cada Município gaúcho o direito de exercer o poder constituinte próprio, na elaboração das Leis Orgânicas municipais.

Da leitura das Leis Orgânicas elaboradas pelos diversos Estados federados brasileiros comparativamente com as Leis Orgânicas promulgadas pelos Municípios gaúchos, tivemos a impressão de que as leis que cada Município do Rio Grande do Sul, como poder constituinte local elaborou, são mais perfeitas, mais preciosas e mais eficientes do que as impostas, antidemocraticamente, pelos Estados-membros aos seus respectivos Municípios.

Desejamos citar, por exemplo, as Leis Orgânicas dos Municípios de Pôrto Alegre, Santa Cruz do Sul, Erechim, Carazinho, Caxias do Sul, Lavras do Sul, São Leopoldo, Lajeado, General Vargas, Santo Ângelo, Ijuí, Canoas, São Luís Gonzaga, Jaguarão, Santiago, Santa Maria, Sarandi, Santa Rosa, Santa Vitória do Palmar, Cruz Alta, Passo Fundo, Vacaria, Rosário do Sul, Rio Grande, Alegrete, Marcelino Ramos, Iraí, Taquara, Encruzilhado do Sul, Osório, Montenegro, Estrêla, Nova Prata, Lagoa Vermelha, Cacequi, etc., etc.

Não se concebe que uma lei elaborada para um Município possa servir aos demais, com outras condições geográficas, históricas, econômicas, políticas, financeiras, educativas, etc. Sòmente há pouco tempo, no Estado da Bahia, resolveram os constituintes de 1947 dar ao Município da cidade do Salvador uma Lei Orgânica autônoma, contudo, elaborada pelo próprio Estado-membro e eivada de inconstitucionalidades!

Não é possível continuar este sistema constitucional. Impõe-se reformar tôdas as Constituições Estaduais, com a exceção do Rio Grande do Sul no que tange a dar aos Municípios brasileiros a faculdade de exercerem o poder constituinte local, dentro das normas constitucionais da Carta Magna de 1946, como um acontecimento histórico e necessário ao melhor bem-estar dos Municípios brasileiros, ou, então reformar-se a Constituição Brasileira, inserindo uma disposição pela qual tal pensamento de uma garantia da autonomia municipal mais profunda fôsse interpretado de modo claro e positivo, como acontece com a Constituição de Cuba.

5. O DIREITO COMPARADO

Se recorrermos ao estrangeiro, encontramos no pensamento do mais autorizado estudioso do continente americano, do Direito Municipal, o eminentíssimo Professor Alcides Greca, o mesmo sentido de idéias e tendências, a mesma reflexão doutrinária: (32)

"La coexistencia de dos órdenes de autonomía dentro del Estado nacional en los países que han adoptado el sistema federativo de gobierno se ha producido en Estados Unidos y en la Alemania imperial y republicana, sin que ningún tratadista la haya objetado como imposible o anacrónica. La autonomía municipal no será tan amplia como la provincial o estatal, pero no por eso dejará de ser autonomía. Sería, en el peor de los casos, una autonomía de segundo grado, pero que su desenvuelve dentro de su órbita con todas las características de este régimen político."

Na América do Norte diversos são os sistemas adotados, constituindo quatro formas de governo: (33)

1. Forma Conselho — Administrador.

(32) *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal* — Santa Fé, 2.ª edición — Vol. II, 1943, pág. 64.

(33) *Formas de Governo Municipal* — trabalho publicado pela National Municipal League, Tradução de J. VEIGA, "Revista do Serviço Público", Ano VII, Vol. IV, n.º 3, 1944.

2. Forma Executivo Municipal Forte.
3. Forma Comissão.
4. Forma Executivo Municipal Fraco.

O sistema do *home-rule-charter* iniciou-se em Missouri, em convenção constitucional de 1872, e teve uma aplicação imediata em vários Estados. Como ensina RAFAEL BIELSA: (34)

"Esa reforma consistió esencialmente en "reconocer" a las ciudades el derecho de sancionar sus propias "cartas", esto es, poner la carta de la ciudad respecto de sus habitantes, en la misma relación en que se halla la Constitución del Estado respecto de los habitantes del mismo."

Não poderíamos deixar de nos referir ao clássico estudo do famoso JAIME BRYCE (35), como uma homenagem nossa ao citado escritor, honra da cultura universal, o defensor infatigável do federalismo, em cujas páginas brilhantes e eruditas encontramos o pensamento da doutrina, com um sentido o mais elástico e o mais descentralizante, acentuando com o brilho de sua inteligência: "El federalismo, al crear varias legislaturas locais con poderes amplios, descarga a la nacional de una parte de una masa enorme de atribuciones pesadas", defendendo como defendeu o "selfgovernment" local.

CHARLES EISENMAMN, professor da Faculdade de Direito e Ciências Políticas de Estrasburgo, em importante livro, estudando a teoria da "Centralisation et Décentralisation", esclarece: (36)

"Le problème de la centralisation ou de la décentralisation des Etats est le problème du caractère central ou non-central de leurs organes — ou, vu sous l'angle de la législation: de la création d'organes centraux ou d'organes non-centraux. C'est le problème de la compétence personnelle des organes. Il se condense dans l'alternative: organes à compétence personnelle illimitée (ou: totale), ou organes à compétence personnelle limitée (ou: partielle)."

Desejamos prestar também uma outra homenagem ao mais célebre livro sobre o federalismo: "Le Fédéraliste" (Commentaire de la Constitution des Etats-Unis), de A. Hamilton, J. Jay et J. Madison, defensor intransigente das idéias descentralizantes em artigos escritos em favor da Constituição norte-americana, a serem adotadas na Convenção Federal de 17 de setembro de 1787. (37)

6. AS CONSTITUIÇÕES AMERICANAS: NORTE-AMERICANA, CUBANA E BRASILEIRA

De tôdas as Constituições do continente americano, aquelas que garantem uma autonomia municipal em bases amplas e plenas podemos destacar: a dos Estados Unidos da América do Norte, a de Cuba e a do Brasil. Uma na América do

(34) *Principios de Régimen Municipal* — Buenos Aires, 12ª edição, 1940, pág. 300.

(35) *La República Norteamericana*.

(36) *Centralisation et Décentralisation* — Paris — 1948, pág. 15.

(37) *Le Fédéraliste*, por A. HAMILTON, J. JAY et J. MADISON, tradução francesa. Paris — 1902.

Norte, outra na Central e outra na América do Sul. Os demais países, não há dúvida, asseguram uma certa autonomia aos municípios, menos elástica e mais limitativa, ainda adotando o rígido sistema federativo.

A constituição de Cuba de 1940 é a mais detalhada das Américas, por influência na constituinte do grande municipalista cubano RAMIRO CAPABLANCA GRAUPERA, uma glória do Direito Municipal Americano, professor que foi da cátedra cubana específica, denominada "Governo Municipal", ocupada hoje por outra figura de singular relêvo da cultura continental, o professor ADRIANO CARMONA ROMAY, cujo programa de ensino tem um renome universal.

Podemos traçar duas diretrizes doutrinárias das Constituições das Américas:

a) As Constituições que adotam a autonomia municipal dentro de um rígido princípio federativo;

b) as Constituições Norte-Americana, Cubana e Brasileira, assegurando uma autonomia municipal enquadrada na nova concepção por nós denominada do Estado Municipalista, isto é, uma descentralização política de um Estado em três graus.

A Constituição Cubana no seu artigo 222 assegura:

"Los terminos municipales estarán regidos en la forma que establezca la ley, la cual reconocerá el derecho de los municipios a darse su propia Carta Municipal de acuerdo con esta Constitución."

Nesta Constituição a matéria é regulamentada com elasticidade máxima, desdobrando-se no século XV, com três seções: a 1.^a trata "Del Régimen Municipal" (disposições gerais); a 2.^a das "garantias de la Autonomía Municipal"; e a 3.^a "gobierno Municipal".

GUSTAVO GUTIERREZ, RAMON INFUESTA e ENRIQUE HERNÁNDEZ CORUJO, nos seus respectivos trabalhos de Direito Constitucional, estudam o município na história do constitucionalismo cubano. (38)

ADRIANO CARMONA ROMAY, indiscutivelmente uma das maiores expressões da cultura americana, cujo método de ensino tem um renome internacional, referindo-se à atual constituição cubana, de sentido tão municipalista, tanto quanto os regimes constitucionais norte-americano e brasileiro, assinalou: (39)

"Tal régimen de garantías constitucionales a la autonomía municipal ha sido consagrado definitivamente en el artículo 217 de la vigente constitución de la República de 1940.

El sistema de tríplece garantía — política, administrativa y financiera — así establecido constitucionalmente, ha de tener consecuente aplicación y desarrollo."

(38) *Historia del Derecho Constitucional Cubano* — 1.^o Tomo, La Habana, 1938; *Historia Constitucional de Cuba* — La Habana, 1942; *Lecciones de Derecho Constitucional Cubano* — La Habana, 1942.

(39) *Las Nuevas Garantías Financieras de la autonomía municipal* — La Habana — 1945, pág. 5.

7. CONCLUSÕES

Bem sabemos que a tradição do Direito em conceituar a teoria federativa é velha, difícil de ser substituída por outra; em determinados casos, contudo, revelamos uma realidade evidente, uma tendência nova e uma diretriz atualizada.

Não tememos a resistência dos autores, através dos conceitos aprendidos nos livros, bem sabemos que ela é poderosa. Expomos o nosso ponto de vista, produto de uma análise científica, de uma comparação legislativa e da evolução das funções de competência do Município, no Estado moderno.

Apesar de o Estado moderno ser poderosamente intervencionista, as suas esferas de governo são descentralizadas. De modo contrário, seria a onipotência do dirigente, a ditadura do governante.

Ninguém contesta que o Município exerce poder político, quando elege seu governo local, o Prefeito e os Vereadores, ao lado das suas funções administrativas. A concepção em considerar o Município como uma autarquia não tem consistência doutrinária, principalmente no regime municipal brasileiro.

O Prof. Hans Klinghoffer, da Universidade de Viena, em artigo publicado na Revista de Direito Administrativo, estuda a subordinação hierárquica e tutela do Estado sobre entidades de administração autônoma na doutrina alemã e austríaca.

Esclarecendo que: (40) "Para apoiá-la, alega-se que os corpos autônomos já existiam antes do Estado. Assim diz Schulze que eles se formaram histórica e não artificialmente e que, sendo, portanto, mais antigos que o próprio Estado, não podem ter sua origem no poder deste. Refere-se o autor à Alemanha medieval onde "o município era tudo, ao passo que o Estado não era nada".

A anotação da Redação da Revista da autoria do brilhante jurista Vitor Nunes Leal, por sua vez, também, repele "inteiramente estranha à nossa doutrina a mistificação ideológica desmacarada no artigo do Prof. Klinghoffer".

Em conferência que pronunciamos na Argentina, "A influência doutrinária da Argentina no desenvolvimento da ciência municipal americana" nas Faculdades de Ciências Econômicas, Políticas e Comerciais de Rosario e de Direito de Santa Fé repudiamos o conceito que adota Rafael Bielsa, em considerar o Município como uma autarquia. (41)

Em síntese, podemos conceituar a teoria municipalista:

a) Pela descentralização política e administrativa em três graus: a União, os Estados-membros e os Municípios;

(40) *Revista de Direito Administrativo*, janeiro-março — Vol. 19, 1950, pág. 396.

(41) *Doutrinação Municipalista*, 2.^a edição, 1950, Salvador — Bahia — Brasil, pág. 153.

b) em decorrência dessa descentralização, cada Município tem o direito de elaborar sua Lei Orgânica, exercendo o poder constituinte local;

c) o federalismo é a descentralização em dois graus: a União e os Estados-membros, sendo estes unitários em relação aos Municípios;

d) o exemplo do Rio Grande do Sul, desde 1891, segundo o qual cada Município gaúcho tem o direito de elaborar suas leis locais, exercendo cada Comuna o seu poder constituinte local, em concomitância com o art. 28 da Constituição brasileira de 1946, fixa novas diretrizes doutrinárias, determinando três esferas de funções, harmônicas e independentes, caracterizando o Estado municipalista, mais descentralizado no desdobramento de suas funções que o conceito do Estado federal;

e) reivindicamos que a autonomia municipal que possuem os Municípios do Rio Grande do

Sul seja estendida pelos meios constitucionais indicados, a todos os Municípios brasileiros;

f) cabe a cada Estado-membro revogar a faculdade de elaborar as Leis Orgânicas para os seus respectivos Municípios, ou reformar-se a Constituição nacional, estabelecendo-se de modo claro e positivo que cada Município, em complemento do que dispõe o art. 28 da atual Constituição, exerce legitimamente o seu poder constituinte local;

g) devem os Municípios brasileiros advogar, através de seus representantes políticos nos parlamentos, as medidas necessárias em defesa de uma autonomia municipal idêntica a que têm os Municípios do Rio Grande do Sul, caracterizando-se a Teoria do Estado municipalista nos regimes constitucionais brasileiro, norte-americano e cubano.

O Congresso Municipalista de São Vicente

JOAQUIM NEVES PEREIRA

O SEGUNDO Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, realizado em São Vicente, de 12 a 19 de outubro último, veio demonstrar, mais uma vez, a amplitude, a profundidade e a pujança do movimento municipalista.

Ao grande conclave de São Vicente compareceram cerca de 2.500 Prefeitos e Vereadores, residentes nas mais diversas partes do País, todos eles animados do propósito de ratificarem as reivindicações consubstanciadas na Carta de Petrópolis, elaborada em 1950.

O II Congresso Nacional dos Municípios ofereceu excelente oportunidade para um exame de conjunto, tão amplo quanto profundo, dos principais problemas de governo local.

Duzentas e cinquenta teses, aproximadamente, versando assuntos os mais diversos, foram ali estudadas e discutidas.

O exame e debate dessas contribuições sugeriram conclusões de grande alcance para o fortalecimento da vida municipal.

Encerradas as atividades propriamente ditas do Congresso, a direção executiva deu início à execução das providências indispensáveis à concretização das medidas pleiteadas pelos nossos municípios.

Os trabalhos finais do Congresso obedeceram ao seguinte plano:

- a) Separação e encaminhamento da matéria aprovada aos órgãos e autoridades competentes para apreciá-la;
- b) Confecção de relatório da direção executiva;
- c) elaboração da Carta Municipalista de São Vicente;
- d) elaboração dos anais do Congresso.

Procurando dar uma idéia do volume e da complexidade dos trabalhos realizados, transcrevo, a seguir, o primeiro comunicado expedido pelo Diretor Executivo, Sr. Nabor Rodrigues Manga, alguns dias após o término do conclave:

"Encontram-se praticamente concluídos os exaustivos trabalhos relativos à separação de toda a matéria aprovada para encaminhamento às autoridades competentes; elaboração da Carta Municipalista de São Vicente, Organização dos Anais do II Congresso, Relatório-Geral dos trabalhos, que, na qualidade de Diretor Executivo, tenho que apresentar às autoridades federais e estaduais, bem como às duas mil e quinhentas autoridades municipais que compareceram a São Vicente.

Logo que sejam publicados, terei a satisfação de encaminhar à Imprensa esses documentos que são do mais relevante interesse público, porque nêles estão contidos os resultados obtidos pelo Congresso Municipalista.

Nunca se fez até agora um trabalho como o que tive a honra de supervisionar, no que se refere a certames dessa natureza. Para que se tenha uma idéia do vulto dos trabalhos empreendidos, basta dizer que são cerca de mil páginas compreendendo quase trezentas contribuições básicas de Prefeitos e Vereadores, e, ainda, estudiosos dos problemas de base do Brasil.

Pode-se dizer que a documentação oriunda do Congresso de São Vicente representa o maior acervo de estudos, investigações, debates, sugestões jamais reunidas em nosso país. Os documentos a que me referi acima representam, na verdade, penoso esforço de condensação, redução à síntese integral, a fim de que possa a opinião pública tomar conhecimento do que se resolveu em São Vicente.

Para que se julgue das proporções do exaustivo trabalho que venho realizando, vou enumerar, por exemplo, o sumário do relatório das atividades gerais do Congresso:

I — Origens do Congresso de São Vicente. Razões de ser dos Congressos de Municípios.

II — Composição, estrutura e funcionamento do II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros.

III — Análise e crítica das principais atividades. Exame da experiência adquirida e lições para o III Congresso dos Municípios em Recife, 1954.

IV — Desenvolvimento geral dos trabalhos nas Comissões Técnicas e no plenário.

V — Providências determinadas pela Direção Executiva.

VI — Síntese dos resultados obtidos. Conclusões fundamentais.

VII — A Carta Municipalista de São Vicente."

Segundo ficou deliberado no Congresso, a Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações elaborada em Petrópolis, em 1950, passou a denominar-se "Carta Municipalista de São Vicente".

Neste particular, convém salientar que as Comissões Técnicas e o plenário do Congresso aprovaram, por unanimidade, o trabalho de autoria do Sr. Osório Nunes, que imprimiu nova orientação

à Carta de Petrópolis, dando-lhe a feição e a estrutura de uma verdadeira Constituição dos municípios.

A Carta Municipalista de São Vicente consta de um preâmbulo no qual são amplamente justificados os motivos de sua promulgação. A seguir, vêm os Princípios, Direitos e Reivindicações básicas e de caráter permanente. Todas as reivindicações transitórias ou de menor importância foram catalogadas à parte, constituindo um Ato Adicional à Carta de São Vicente.

Sobre esse documento, cuja importância é desnecessário encarecer, a direção executiva expediu o seguinte comunicado :

“O Movimento Municipalista em torno da Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações de São Vicente, — documento que é o denominador comum das aspirações de cerca de 2.000 Prefeitos, aproximadamente 18.000 Vereadores e demais autoridades responsáveis pelos destinos dos Municípios Brasileiros é um novo e decisivo fator na Política Brasileira.

De agora em diante, todos os grandes Partidos Nacionais terão de levar em consideração os postulados contidos na Carta de São Vicente pela qual as populações rurais do país lutaram com energia e entusiasmo.

Tive oportunidade de observar em contato pessoal com cerca de 2.500 líderes de Municípios dos mais diversos recantos da Nação — do Amazonas ao Rio Grande do Sul e de Pernambuco ao Guaporé — que nenhum candidato a cargos eletivos terá quaisquer possibilidades de êxito se não se comprometer, solenemente, a combater pela realização objetiva da *Carta Municipalista de São Vicente*.

Os observadores bem avisados da política brasileira sabem muito bem que o eleitorado está devidamente esclarecido e não admitirá, em hipótese alguma, a sobrevivência das querelas partidárias e promessas demagógicas desprovidas de conteúdo objetivo.

Até mesmo os prováveis candidatos à sucessão presidencial nas próximas eleições de 1954, bem como os demais candidatos à representação política no Congresso Nacional — Deputados ou Senadores — sabem que não obterão, de maneira alguma, os votos do eleitorado do interior do país se não se comprometerem, num pacto de honra, a vigiar pela rigorosa observância das Reivindicações dos Municípios Brasileiros.

Por todos estes motivos é que a Carta Municipalista de São Vicente está predestinada a exercer uma influência transcendental sobre os Conselhos Nacionais dos nossos grandes Partidos Políticos e sobre a atuação dos respectivos líderes.

Este é, certamente, um dos aspectos ainda pouco estudados da Carta de São Vicente no sentido de estimular e fortalecer os laços da Unidade Nacional, bem como elevar o nível das investigações, estudos e debates políticos.

Em minha opinião, uma das grandes contribuições da Carta Municipalista de São Vicente é exatamente a influência saneadora que ela vai exercer como fator de aprimoramento dos costumes políticos e hábitos partidários da Nação Brasileira.

Depois da Carta de São Vicente não se pode mais admitir a demagogia puramente partidária, a política em *p* minúsculo, isto é, a preocupação pura e simples de agitar questões sem o sincero interesse de resolvê-las.

A Carta Municipalista de São Vicente escorçou, de maneira definitiva, a demagogia estéril e orientou a política brasileira no seu verdadeiro sentido, no seu legítimo roteiro, que é a solução adequada dos problemas que afligem as populações brasileiras, em sua quase totalidade constituídas pelas nossas massas rurais.”

E' auspicioso assinalar, nesta oportunidade, o caráter objetivo das contribuições apresentadas ao II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros. As teses e indicações ali discutidas quase sempre sugerem providências e medidas de cunho prático e de grande importância para as nossas municipalidades.

Dentre as principais indicações, merece referência especial a que diz respeito à transferência da Capital para o planalto central goiano. Essa indicação, que foi apresentada pela bancada paulista, logrou aprovação unânime, sob os maiores aplausos do plenário, sendo muito significativo o fato de que nenhum congressista se pronunciou contra a matéria.

E' o seguinte o texto integral da indicação precitada :

— Considerando que a mudança da Capital Federal é uma velha e justa aspiração do povo brasileiro;

— Considerando que aconselham essa mudança, não só razões de natureza militar, mas, principalmente, motivos de ordem econômica, social e política;

— Considerando que a Cidade do Rio de Janeiro, pelo seu extraordinário desenvolvimento, apresenta certas contra-indicações para servir de sede ao Governo da República;

— Considerando que, dado o volume da população da Capital Federal, a sua alta consciência de seus direitos e prerrogativas, bem como os meios de que pode utilizar-se para fazer com que se efetivem suas reivindicações, transformam o Presidente da República, como já observou alguém, numa espécie de super Prefeito do Distrito Federal;

— Considerando que, premido por tais circunstâncias, o Chefe do Governo distrai sua atenção com assuntos puramente locais, ao invés de concentrá-la nos graves problemas de âmbito nacional;

— Considerando que não só o Presidente da República, mas também os membros do Parlamento Nacional, têm constantemente sua atenção

desviada para assuntos de caráter local, dada a pressão que sobre eles exercem os grupos interessados;

— Considerando que o fato de ser a Cidade do Rio de Janeiro sede do Governo da República faz com que este inverta grandes somas em serviços de competência dos poderes públicos locais;

— Considerando que, com a autonomia do Distrito Federal, já aprovada na Câmara dos Deputados, pode ocorrer a hipótese de haver, na Capital da República, um Governo Municipal hostil ao Governo Federal;

— Considerando que a Constituição Federal, reproduzindo, aliás, disposição constante da Constituição de 1891, determina a transferência da Capital para o interior do país;

— Considerando que já foi escolhido local para esse fim;

— Considerando que as conclusões a que chegou a Comissão designada pelo Senhor Presidente da República foram ratificadas pela Câmara dos Deputados, encontrando-se, no momento, em discussão no Senado Federal;

— Considerando, finalmente, que ninguém põe em dúvida os amplos benefícios que traria ao país a localização da Capital Federal no interior,

Propomos que o II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros se dirija ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República e ao Congresso Nacional, solicitando sejam determinadas imediatas providências para o início dos trabalhos relativos à localização, em Goiás, da nova Capital da República.

São Vicente, 14 de outubro de 1952. — Vereador *Aniz Badra* — Da Câmara Municipal de Marília. (seguem-se outras assinaturas)."

Outro fato importante foi a reforma dos Estatutos da Associação Brasileira de Municípios e a aceitação, pelo Congresso, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal como órgão executivo das diretrizes traçadas por aquela entidade.

O item VII do Capítulo I da Carta Municipalista de São Vicente estatui que "à Associação Brasileira de Municípios, órgão oficial das Municipalidades do país, fica delegada expressamente a competência necessária para promover, junto aos Poderes Públicos e instituições particulares, a efetivação das providências indispensáveis à concretização da presente Carta".

Por outro lado, na reforma dos Estatutos da A.B.M., os Municípios Brasileiros, pela voz autorizada de seus representantes, comprometeram-se a contribuir, financeiramente, para que a referida entidade possa desincumbir-se da espinhosa missão que lhe compete.

Como se vê, o Congresso de São Vicente alcançou pleno êxito. Posso mesmo garantir que os excelentes resultados produzidos pelo grande certame, bem como a reorganização da A.B.M. e as promessas formuladas na sessão de instalação pelo Chefe do Governo da República e pelo Governador de São Paulo, abrem novas, amplas e promissoras perspectivas ao futuro da vida municipal.

A Organização na Administração Municipal

FRANCISCO BURKINSKI

SUMÁRIO: 1. Objeto e importância da administração-geral — 2. Organização científica da administração municipal — 3. Organização técnica do município — 4. Organização administrativa do município — 5. Criação, organização e supressão dos serviços municipais.

1. OBJETO E IMPORTÂNCIA DA ADMINISTRAÇÃO-GERAL

OS tratadistas de direito administrativo e ciência de administração pública, de modo geral, na exposição de suas doutrinas, se preocupam apenas com os serviços públicos e os agentes e órgãos através dos quais eles são executados.

A não ser em obras norte-americanas, raramente vamos encontrar capítulos que tratam dos meios (organização, material, pessoal, etc.) e dos recursos financeiros de que a administração pública se vale para a execução racional de seus serviços fundamentais.

Hoje em dia, porém, não se pode dispensar o conhecimento de certos princípios aplicáveis tanto à estrutura de empresas privadas como à do Estado, uma vez que constituem elementos indispensáveis a todo administrador cioso de imprimir modernos rumos à repartição que superintende.

Todavia, cabe acentuar que, sendo o Brasil um país cuja população, em grande parte, não se beneficia de serviços essenciais, tais como educação, saúde, assistência social, etc., constitui erro, reinante em determinados setores de nossa administração pública, o preocupar-se quase que exclusivamente por questões de técnica administrativa.

Quanto a isso, devemos afastar-nos da orientação adotada nos Estados Unidos, já que nesse país, dado o alto grau de seu desenvolvimento industrial, seu intenso progresso social e amplitude de dotações orçamentárias de que dispõe, aliados à índole eminentemente pragmatista de seu povo, a execução dos serviços públicos é lá

encarada predominantemente, tendo-se em vista sua economia e eficiência. (1)

W.F. WILLOUGHBY foi o primeiro autor que expôs com clareza a separação existente entre as funções de administração-geral e as funções de administração específica.

Segundo êle, as atividades governamentais se dividem em dois tipos: atividades-meios, institucionais, gerais, ou domésticas e atividades fins, específicas ou funcionais. Aquelas se referem aos meios de que o Estado se vale para atingir os seus objetivos, como sejam planejamento, organização, seleção de pessoal, compra de material, etc., e as últimas dizem respeito aos serviços diretamente prestados pelo Estado, tais como educação, assistência social, saneamento, etc.

Em seguida, WILLOUGHBY preconiza a teoria do departamento de administração-geral, integrador das atividades institucionais, veículo através do qual o chefe executivo desempenha suas atribuições de gerente-geral (general manager).

Administrativistas há, entre nós, que classificam as funções administrativas da seguinte forma: a) funções internas; b) funções externas.

As primeiras constituem as funções de administração-geral, e as segundas, de administração específica.

2. ORGANIZAÇÃO CIENTÍFICA DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Em virtude da livre concorrência desenfreada, oriunda do liberalismo econômico, profundas crises vinham sucedendo-se periodicamente nos países altamente industrializados, a partir do últi-

(1) Sobre alguns princípios de administração-geral aplicados à realidade brasileira, recomendamos a leitura do seguinte ensaio:

Arízio de Viana e Araújo Cavalcanti

— Trabalho Integral de Estado-Maior Administrativo.

Esse ensaio também foi publicado em inglês e francês, respectivamente sob os seguintes títulos:

— "Completed Staff Work" —

— "Travail Integral d'Etat Major Administratif".

(Contribuição do Brasil ao exame dos problemas de organização de serviços de Estado Maior Administrativo, Knocke Round Table of the International Institute of Administrative Sciences — Brussels — June — 1952.

mo quartel do século XIX, culminando no período que antecedeu e se seguiu à 1.^a Grande Guerra.

Alguns estudiosos, principalmente engenheiros, em contato permanente e direto com as indústrias, por força de sua própria profissão, supunham assentar as origens daquelas crises, de intensa repercussão na produtividade, na organização empírica das empresas privadas e, para debelá-las, começaram a apregoar, através de livros, a necessidade de estruturá-las sob moldes científicos, para isso estabelecendo uma série de princípios capitais, colhidos e postos em prática no seu próprio local de trabalho.

Dentre os estudiosos avultam os nomes de TAYLOR, FAYOL e WHITLEY, respectivamente dos Estados Unidos, França e Inglaterra. Em breve surgiam entidades incumbidas de pesquisas científicas dessa natureza. Congressos mundiais se realizam com o mesmo objetivo. Publicações várias são difundidas, mostrando a importância dos métodos e das normas de racionalização ou organização científica do trabalho nas empresas particulares.

Essas normas e aqueles métodos cedo atingiram também a organização estatal, — considerada a maior das empresas, — dada a necessidade do estudo e implantação de um novo regime administrativo e de um ordenamento mais racional da atividade do Estado, até então obediente a processos obsoletos.

Essa tendência racionalizadora no domínio dos serviços públicos, nos Estados Unidos, iniciada em 1910, na esfera federal com a President's Commission on Economy and Efficiency, corporizou-se na Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921, na Procurement Division de 1933, e em leis de 1939 e 1940, solicitadas ao Congresso pelo então Presidente Roosevelt.

Muito antes disso, aliás, já se davam os primeiros passos no sentido de aplicar normas de organização científica na administração pública.

E' quase certo ter sido na administração municipal onde, pela primeira vez, os norte-americanos aplicaram métodos racionalizantes, trazidos do campo industrial. Leva-nos a assim pensar o fato de o sistema do "city manager plan" ter sido inaugurado ainda em 1908, e na implantação do mesmo se aplicaram alguns princípios básicos de organização científica das empresas privadas.

Como se isso não bastasse, cabe observar que em 1907 foi instituído o "Bureau of Municipal Research", centro de estudos de racionalização administrativa, mais tarde estendida à questão da reorganização da administração estadual e, por fim, do governo federal.

Hoje, como é proverbial, não só existe uma literatura variadíssima sobre postulados de organização científica aplicados à atividade administrativa do Estado, como sua aplicabilidade constitui um fato incontestável na criação e reorganização da administração pública, em inúmeros países do mundo.

De modo geral, podemos resumir os objetivos que pretende alcançar nos seguintes itens :

- a) Melhor coordenação de serviços;
- b) Maior economia e eficiência na execução dos mesmos.

Demonstrada sumariamente a importância das finalidades por atingir através da racionalização da administração pública, desnecessário se torna salientar a sua significação na administração do município, já que este constitui, em última análise, a primeira unidade da administração pública.

No Brasil, a não ser em algumas Capitais dos Estados, não há municípios que adotam no seu governo e na sua administração normas e métodos racionais de trabalho. Tanto o governo como a administração continuam orientando sua conduta dentro de métodos empíricos, retrógrados e descoordenados, não acompanhando, pois, o ritmo acelerado da vida moderna.

Para eliminar tão grave mal, cumpre, antes de mais nada, reorganizar todos os departamentos da administração das comunas brasileiras, tendo em vista lograr melhor coordenação de suas atividades e maior economia e eficiência na execução das mesmas. Reorganizar, portanto, significa racionalizar os serviços municipais.

Não é outro, aliás, o sentido da definição de racionalização dada pela antiga Sociedade das Nações.

"Racionalização é substituição do processo tradicional, da rotina, do empirismo e da improvisação por um sistema científico, onde se adaptem os meios aos fins, de forma que o esforço produza o máximo efeito útil".

Tal critério deve guiar, outrossim, o administrador moderno, quando se defronta com a organização de novos serviços criados por lei, a fim de evitar quaisquer desperdícios futuros.

O insigne engenheiro César Cantanhede assinala que tanto "organização de trabalho" como "racionalização", podem ser usadas indiferentemente, por serem ambas aceitas.

A seguir salienta que a aplicação dos métodos de organização dos trabalhos, quer industriais quer nas repartições públicas, traz diversas vantagens para a empresa ou o Estado, conforme o caso, e para o pessoal.

Para a empresa, a organização do trabalho eleva a produtividade, reduz o preço de custo e regulariza a marcha dos negócios.

Quanto ao pessoal, a racionalização aumenta os salários, faz com que o operário tire melhor proveito de suas aptidões e empregue melhor o tempo.

3. ORGANIZAÇÃO TÉCNICA DOS MUNICÍPIOS

A literatura sobre a técnica da organização da administração pública já é vastíssima. Entretanto, tendo Luther Gulick, autor americano, sin-

tetizado o que há de mais proveitoso em matéria de organização de serviços, é com apoio nêlo que vamos tecer algumas considerações.

Desde que duas pessoas se juntam para conseguir um objetivo comum, há organização.

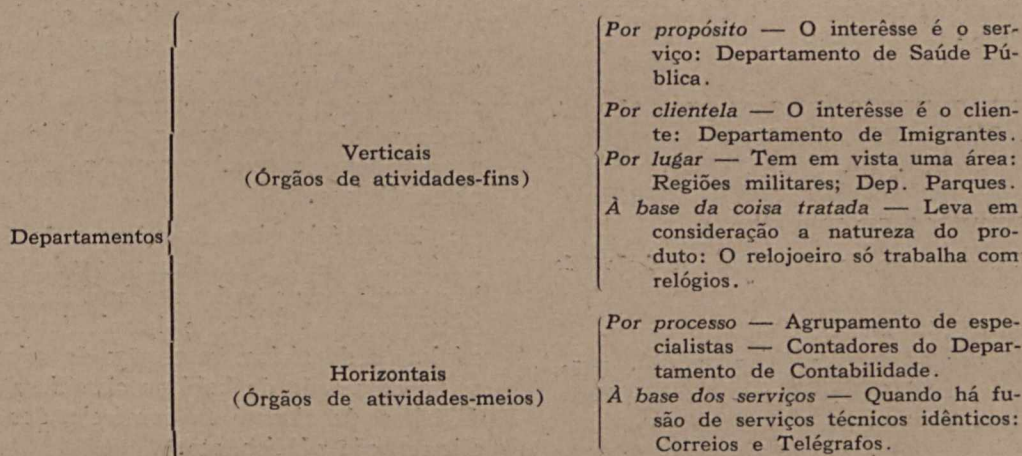
Nos serviços públicos, a organização consiste na determinação da estrutura das relações entre pessoas e funções, e no estabelecimento dos canais que se projetam da autoridade e responsabilidade de pessoa a pessoa.

O objetivo da organização é estruturar racionalmente os serviços de forma tal, que não se confunda uma coisa com outra. Para isso é preciso determinar a melhor maneira de se subdividir uma tarefa para que seja executada com maior eficiência, estabelecida uma coordenação das atividades.

A organização racional da estrutura da administração municipal se impôs como uma consequência do aumento das funções municipais e do progresso técnico, que obrigou o município a empregar especialistas.

Como determinar a especialização do trabalho? Como devem as várias partes da organização especializada ser coordenadas?

Eis aí dois problemas capitais da técnica organizativa, cuja resposta corresponde às suas próprias finalidades.



Efetivamente, a organização tem por fim:

- 1) *Obter o máximo de vantagem da especialização e da divisão do trabalho;*
- 2) *Coordenar e integrar o trabalho desses funcionários especializados, a fim de que a função da agência governamental seja cumprida com eficiência.*

Como se vê, a organização implica necessariamente a coordenação, que se atinge com o equilíbrio entre a autoridade e a responsabilidade, isto é, mediante a perfeita harmonia dos órgãos e agentes da escala hierárquica.

Daí a necessidade da existência de unidade de comando, princípio êsse a que Fayol já emprestava importância singular na organização administrativa, tanto das empresas privadas como do Estado.

Como se consegue a especialização na estrutura da administração? Como se pode processar a divisão do trabalho?

Vários métodos de divisão do trabalho são usados, tendo em vista determinada base de especialização.

Vamos apresentar num quadro sinótico os tipos de organização de departamento existentes, segundo Luther Gulick, tendo em vista o princípio da divisão do trabalho.

A divisão do trabalho ainda pode depender do tempo: Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, etc.

O objetivo primordial da organização técnica da administração é obter *economia* e *eficiência*. Daí também organizarem-se os serviços auxiliares tendo em vista a especialização.

Êsses serviços são úteis ao administrador como canais ou meios, através dos quais planeja, coordena, controla e exerce outras funções técnicas, diretamente ligadas aos departamentos com atividades-fins.

A existência dos serviços auxiliares na organização se justifica porque provêem com serviços especializados os departamentos da administração específica. Entretanto, é erro dar-lhes importância exagerada, uma vez que somente devem existir na medida que contribuem para o cumprimento dos

serviços públicos dos departamentos com atividades-fins.

Quando HENRI FAYOL preconizava que *administrar é prever, organizar, comandar, coordenar e controlar*, tinha em mira tanto os órgãos de administração-geral como os departamentos de administração específica, embora a elaboração de seus princípios tivesse partido do estudo daqueles para chegar a êstes, ao contrário do que sucedera com TAYLOR.

4. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO

A eficiência da máquina administrativa depende da conjugação de dois fatores fundamentais: os agentes da administração e os métodos de trabalho.

FREDERICO HERMANN JR., em excelente monografia, assim se pronuncia sobre o organismo administrativo :

"O organismo administrativo deve ser estudado sob dois aspectos: o estático e o dinâmico. O primeiro compreende sua estrutura material, o segundo seu funcionamento. Da boa disposição dos órgãos e do disciplinamento de suas funções dependem, em primeiro lugar, a eficiência e a economia nas administrações municipais." (2)

a) Aspecto estático

Embora seja impossível apresentar uma organização departamental uniforme para os municípios, convém salientar que as funções administrativas são iguais em todos os municípios.

Ao Prefeito incumbe exercer a superintendência da administração municipal, e tomar decisões. Aos Diretores e Chefes das variadas repartições cabe pôr em prática essas decisões e aos funcionários cumpre executar as tarefas, sob a inspeção de seus superiores.

Da dosagem desse complexo de relações estabelecidas, do grau de equilíbrio desse sistema hierárquico, depende a eficiência da administração, orientada sempre pela ação coordenadora do Prefeito.

Segundo F. HERMANN JR. pode-se admitir, como mais ou menos aplicável a todas as municipalidades, o seguinte agrupamento de funções gerais e específicas :

"SERVIÇOS DE DIREÇÃO E COORDENAÇÃO, A CARGO DO PREFEITO

Secretaria e Expediente

SERVIÇOS DE EFICIÊNCIA

Organização, admissão, promoção e demissão de pessoal.

SERVIÇO DE FINANÇAS

Lançamento de impostos, cadastro fiscal, arrecadação, compras, despesas, empenho, pagamentos, contabilidade, tomada de contas, tesouraria.

SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA

Trânsito, transportes coletivos, limpeza pública, esgotos, extinção de incêndios, iluminação pública, fiscalização de obras particulares, etc.

SERVIÇOS DE OBRAS MUNICIPAIS

Planos reguladores, obras públicas, abertura, pavimentação, arborização de logradouros públicos.

SERVIÇOS DE HIGIENE PÚBLICA

Contrôle de abastecimento de gêneros, mercados, feiras, matadouros, hospitais, laboratórios de análises.

SERVIÇOS CULTURAIS E SOCIAIS

Divertimentos públicos, turismo, serviço escolar, parques infantis, campos de esporte, teatros e concertos, assistência social e hospitalar.

SERVIÇOS JURÍDICOS

Os quatro primeiros serviços e o último poderíamos agrupar sob a denominação de serviços indiretos ou de superintendência e os outros sob a de serviços diretos ao público."

A medida que os problemas municipais se tornam mais complexos, órgãos especializados surgem.

As capitais do Brasil enfeixam em sua órbita maior soma de serviços (polícia de trânsito, pronto-socorro, bombeiros) que, de ordinário, em outros municípios, são desconhecidos ou estão a cargo da esfera estadual. E' certo, porém, que, à proporção que o índice populacional se eleva e os serviços públicos estaduais crescem, há uma tendência, por princípio de comodidade administrativa, expresso na descentralização, a passarem aqueles serviços para o encargo da administração municipal.

Em São Paulo, por exemplo, o serviço de assistência policial, até há pouco atribuição do Estado, transferiu-se para o âmbito da municipalidade, trazendo enormes benefícios à população paulista.

Os serviços municipais variam sobremodo de país para país.

Na Inglaterra, constituem serviços municipais: polícia, estradas, saúde pública, serviço médico e de educação, parteiras, asilo para alienados pobres, hospitais de isolamento, esgotos, limpeza pública, abastecimento de água, transportes urbanos, iluminação pública, matadouros, cemitérios, necrotérios, ruas, parques, mercados, casas para operários, banhos públicos.

Na Suécia, situam-se dentro da órbita local: auxílio à pobreza, aos desempregados, aos velhos e às parturientes; pensões aos inválidos e aos velhos desamparados; saúde e hospitalização; cuidados clínicos e dentários; bem-estar da criança; fiscalização da venda de bebidas alcoólicas, de bancos, da bolsa, da câmara de comércio, dos gêneros de alimentação pública, etc.

Os serviços de utilidade pública, os aeroportos, os mercados, cinemas e cafés, ora se encontram sob o domínio do município, ora sofrem o controle da administração local.

Sem entrarmos em detalhes, podemos dizer que constituem serviços municipais nos Estados Unidos: polícia, regulamentação do tráfego, prevenção e proteção contra incêndios, inspeção de pesos e medidas, fiscalização de edifícios e obras públicas, aeroportos, justiça, administração de escolas, bibliotecas, museus, jardins zoológicos, teatros e concertos, saúde, hospitais, assistência social, moradias, mercados públicos, matadouros, campos de esporte, parques e divertimentos públicos, etc. A maioria dos serviços de utilidade pública continuam explorados, com raras exceções, por empresas particulares, embora haja grande quantidade de comissões estaduais e municipais que lhes controlam as atividades.

(2) FREDERICO HERMANN JR. — *Funções Específicas dos Municípios* — Editôra Atlas S.A. — 1945, pág. 37.

O problema dos serviços municipais no Brasil foi magnificamente situado por Pontes de Miranda, o maior de nossos juristas vivos, quando, ao fazer a exegese do art. 28 da Constituição de 1946 diz :

"A polícia preventiva é função comum de tôdas as entidades (União, Estados e Municípios), dentro da esfera jurídica em que se movem. Outra natureza têm as funções tipicamente municipais, como a de fiscalizar a edificação, aprovar e alterar plantas e planos de urbanismo, preparar e regulamentar logradouros públicos, permitir, promover, licenciar, guiar, regulamentar e fiscalizar diversões públicas, cuidar da observância das regras de moral externa, legislar sobre a indigência nas ruas e sobre o alojamento dos indigentes, legislar e cuidar da assistência, principalmente aos acidentados e aos acometidos nas ruas, de moléstias ou sintomas, legislar sobre o comércio ambulante e o de bebidas, sobre a mendicância, os teatros, as feiras e os mercados, os banhos na praia ou em balneários públicos, o transporte de mercadorias e de pessoas, manter ou fiscalizar instituições de beneficência e de caridade, localizar a residência de meretrizes, doentes de moléstias contagiosas, comércio e fábrica de produtos cuja proximidade seja nociva à saúde pública, recensear e fazer estatísticas. Em muitos desses assuntos, a competência fica sujeita ao branco que lhe deixou a legislação federal, ou lhe deixaram as legislações federal e estadual, ou se exercer, por falta de regras jurídicas, sobre as matérias de que trata o art. 18, 2.^a parte. (3)

Em seguida o eminente tratadista brasileiro remata :

"Todos os serviços públicos locais — isto é, todos os serviços que não sejam *comuns* ao Estado-membro, ao Território ou à União, portanto não excedam o interesse municipal preponderante — devem ser organizados pelo município". (4)

A 1.^a Divisão do I.D.O.R.T., de São Paulo, durante a "Jornada da Organização Científica do Trabalho na Administração Municipal", constante de uma série de palestras e visitas, realizadas em 21 e 22 de dezembro de 1936, por aquêlê Instituto, distribuiu aos presentes uma relação, compreendendo 371 funções de uma metrópole moderna, assim distribuídas :

- I — Conselho — 4 funções;
- II — Prefeito — 18 funções;
- III — Comissão de Educação — 31 funções;
- IV — Comissão de Planejamento — 3 funções;
- V — Comissão de Serviços Cíveis — 16 funções;
- VI — Departamento de Segurança Pública — 88 funções;
- VII — Departamento de Utilidade Pública; — 11 funções;
- VIII — Departamento de Bem-Estar Público — 67 funções;
- IX — Departamento Legal — 15 funções;
- X — Departamento de Finanças — 74 funções;
- XI — Departamento de Serviços Públicos — 37 funções;

XII — Rotina Administrativa — 5 funções;

XIII — Instalações — 2 funções.

O Dr. L.D. UPSON, após sérias pesquisas, conseguiu classificar 306 atividades diferentes, exercidas pelo município de Detroit.

Assim como as funções administrativas do Estado têm crescido ultimamente de modo considerável, dado o surto de novas condições econômicas e sociais, que premiram a intervenção política no setor da iniciativa privada, também as funções administrativas do município se alargaram sobremodo. Isto se deve a dois fatores capitais :

- a) progresso da ciência e da técnica;
- b) expansão das idéias referentes aos serviços sociais.

THOMAS HARRISON REED, insigne municipalista norte-americano, usa de método assaz interessante para classificar as funções administrativas do município, tendo em vista sua posição nos Estados Unidos.

Diz êle :

"A divisão significativa das funções da cidade é a que se estabelece entre as que podem propriamente ser classificadas como governamentais e as que podem ser chamadas funções comerciais".

As funções governamentais se distinguem das comerciais pelo modo de agir do município no exercício de suas funções.

As funções governamentais são, nas mais das vezes, executadas pelos cidadãos como agentes do Estado. Estão nesta categoria as que se referem à preservação da ordem pública e segurança interna, e ao lançamento e arrecadação de determinados tributos.

As funções comerciais, muito mais numerosas, são as que o custo das mesmas é pago pelo público, ora como consumidor, ora como contribuinte.

A corporação municipal compra, nesse caso, serviços e mercadorias, para revertê-los depois como provimento às necessidades locais. Daí os serviços de iluminação pública, água e esgoto, recreação e proteção contra o fogo, etc.

Mais adiante, T.H. REED amplia sua classificação das atividades específicas da cidade:

- a) funções de obrigação (governamentais);
- b) funções de poder ou privilégio (comerciais).

As primeiras são funções executadas em benefício do Estado. As segundas são funções executadas para a satisfação de necessidades puramente locais. (5)

b) Aspecto dinâmico

Estabelecida a estrutura, compete agora averiguar o funcionamento da organização municipal.

(3) PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição de 1946* — Vol. I — Págs. 486 e 487.

(4) Idem, Ibidem — Págs. 486 e 487.

(5) THOMAS HARRISON REED — *Municipal Government in The United States* — págs. 46 e 47 — D. Appleton — Century Company — 1934.

Os mesmos princípios de organização racional da administração pública também devem nortear, como é natural, a administração municipal.

Convém assinalar, de antemão, que nem todas as municipalidades se podem utilizar de métodos de trabalho uniformes, já que cada uma se apresenta com seus problemas específicos. Duas coisas, porém, jamais devem ser olvidadas: a expedição de regulamentos de serviço claros e eficiência do pessoal que os executa, o qual deve agir dentro de um regime da mais ampla responsabilidade. Somente assim a administração de pessoal atingirá racionalmente os objetivos para os quais foi criada.

Como vemos, o fator homem é o elemento por excelência dinâmico da organização municipal, que, graças a ele, adquire vida e produtividade. Por isso, a seleção de pessoal deve ser criteriosa, a fim de que a administração municipal possa prestar os serviços que lhe são atribuídos com o máximo de eficiência e o mínimo de custo.

5. CRIAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E SUPRESSÃO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS

A criação dos serviços municipais implica necessariamente a idéia de um conjunto de nor-

mas destinadas à satisfação de um interesse especificamente municipal. A elaboração e aprovação dessas normas, modificativas da liberdade individual e da propriedade privada, cabe ao corpo legislativo municipal. Verificado o surto de determinadas circunstâncias econômicas e sociais, as Câmaras Municipais autorizam a criação de determinados serviços locais para serem usados pelas autoridades administrativas dos municípios.

A organização de um serviço municipal constitui um ordenamento que supõe emprêgo do serviço público. Tanto às Câmaras Municipais, como às autoridades administrativas, compete a formulação das regras gerais relativas a esse ordenamento.

O Prefeito, investido do poder de baixar regulamentos, tem competência, embora excepcionalmente, para formular regras de organização de um serviço público, contanto, como é natural, que não colida com as liberdades públicas.

A Câmara Municipal, se bem com raridade, pode delegar poderes a uma autoridade municipal a fim de que ela organize certos serviços públicos.

A supressão de serviços municipais é função dos corpos legislativos municipais.

Reforma Administrativa

Objetivos, Princípios e Problemas

- a) *A necessidade da reforma (porque reformar);*
- b) *Os objetivos da reforma (o que reformar);*
- c) *Aspectos da reforma:*
 - 1 — simplificação do funcionamento;
 - 2 — descentralização;
 - 3 — autoridade e responsabilidade ministerial;
 - 4 — planejamento e coordenação;
- d) *Características principais do esquema elaborado;*
- e) *Conclusão.*

A "Revista do Serviço Público", com a presente publicação do plano de Reforma Administrativa apresentado pelo Presidente da República à Comissão Interpartidária, presta a todos que se interessam pelos problemas de governo no Brasil uma colaboração espontânea, facilitando o exame e a crítica construtiva que se faz mister e também oportuna.

Tendo em vista a limitada publicidade até agora feita em torno desse documento, o D.A.S.P., divulgando-o na íntegra, amplia sobremaneira a possibilidade de participação do povo em sua discussão, tornando-o além disso conhecido em todas as unidades federadas, nos municípios e instituições representativas assim como entre os seus membros.

CONSTRUÍDA sob a pressão de circunstâncias inevitáveis, submetida às variações constantes da nossa estrutura social e econômica, a máquina da administração federal vem-se revelando verdadeiramente incapaz de realizar de forma eficiente os objetivos do poder público.

Nos últimos vinte anos o Governo Federal viu-se a braços com uma revolução econômica e política de grandes proporções. Modificaram-se as exigências do povo e a participação do Estado foi reclamada em muitas atividades que tinham sido, até então, zelosamente reservadas à iniciativa privada.

O apêlo à intervenção estatal tem sido a solução clássica para as dificuldades que periodicamente afligem os diversos setores da vida econômica do país.

É demasiado conhecida, e dispensa, portanto, maiores explicações, a tendência natural do Estado moderno para a ampliação de suas funções. Além

disso, no Brasil, ao contrário do que ocorre em outros países, os interesses privados, com frequência, reclamam e exigem a intervenção, a assistência, a proteção ou a participação do poder público.

Essa incapacidade das organizações privadas de resolver os seus próprios problemas sem o auxílio da autoridade governamental é, às vezes, atribuída ao velho complexo colonial, ligado às raízes do domínio total da Coroa portuguesa em nossas terras. Seria, no entanto, interpretar de modo excessivamente simplista atribuir a uma revivescência histórica disposição tão generalizada para se socorrer do poder público. Na verdade, a economia privada brasileira, presa por muito tempo às estruturas capitalistas de outros continentes, vinculada a um regime de investimentos cujos objetivos eram estranhos aos propósitos do bem-estar nacional, tinha necessariamente de buscar no poder soberano o apoio para a sua libertação e o estímulo para o seu crescimento.

Por outro lado, o desenvolvimento desigual — inevitável — de setores econômicos regionais quase autônomos, — num país que não é um país, mas um continente, pela variedade, complexidade e peculiaridade de suas características regionais e locais — teria forçosamente de originar problemas e desajustamentos cíclicos ou permanentes, que somente a intervenção do Estado poderia corrigir e superar.

Acrescente-se a essas circunstâncias, que tanto agravam os nossos problemas de desenvolvimento econômico, a existência de uma aguda consciência das reivindicações sociais e dos anseios gerais por melhores condições de vida.

O dilema irrecorrível — necessidade de investimentos a longo termo para atender ao desenvolvimento econômico, versus baixa capacidade de poupança individual — cria para o Estado brasileiro uma perplexidade que se resolve, muitas vezes, em programas contraditórios ou divergentes, em políticas alternativas, nesse ou naquele sentido, numa demanda simultânea pelos recursos escassos da renda nacional.

O resultado, no que toca à estrutura administrativa do Governo Federal, foi a criação de uma grande variedade de serviços, departamentos e organismos, obedecendo a diferentes sistemas de supervisão e funcionando segundo regimes jurídicos e institucionais os mais diversos. De tempos em tempos, fazem-se tentativas de sistematização, embora em muitos casos a força da inércia, a reação dos interesses contrariados e a falta de um

estudo geral dos males da administração tenham contribuído para frustrar os anseios por uma reforma administrativa de base.

A instituição dos quadros ministeriais unificados, a classificação dos cargos da Lei n.º 284, de 1936, o estabelecimento do sistema de concursos como regime normal para ingresso no serviço público, a racionalização das compras de material, a reforma dos métodos de elaboração orçamentária, a padronização de certas classes do material de consumo, são alguns exemplos do esforço que fez o Governo, em diversas épocas, para o aperfeiçoamento do sistema administrativo federal.

Autarquias e sociedades de economia mista foram criadas para descentralizar a administração de certos setores econômicos e industriais do Estado e para mobilizar a cooperação e a experiência, e assegurar a participação e representação dos interesses profissionais e privados.

Essas reformas se fizeram sem obedecer a um sistema orgânico, tal como ocorreu em outros países, durante as duas últimas guerras, e no curso do período que as separou. De fato, a multiplicação de órgãos e serviços, comissões e institutos, é um fenômeno idêntico, absolutamente idêntico ao que ocorreu nos Estados Unidos, na Inglaterra, na França, no México, na Argentina, no Canadá ou na Nova Zelândia.

Pode-se discutir o grau em que obtiveram sucesso, nesses países e no Brasil, os esforços no sentido de conciliar a tendência no sentido da proliferação de órgãos e funções com a necessidade de manter, sob a orientação unificada do Chefe do Poder Executivo, a realização dessas funções e o funcionamento daqueles órgãos. Sob muitos aspectos chegar-se-ia à conclusão de que, apesar de tudo, a estrutura administrativa federal brasileira não é afinal tão lamentavelmente atomizada e diluída como a de alguns daqueles países.

O Relatório Haldane (1919) na Inglaterra, os Relatórios Brownlow (1937), da Brookings Institution (1938) e da Comissão Hoover (1949), nos Estados Unidos, mostraram, todos eles, a urgência e a necessidade de uma revisão completa no mecanismo administrativo daqueles dois grandes países. E ainda agora já o novo Presidente eleito dos Estados Unidos anuncia a nomeação de uma comissão para estudar nova reforma administrativa, apesar dos recentes e exaustivos estudos da Comissão chefiada pelo Presidente Hoover.

Em todas essas tentativas e estudos, o que ressalta desde logo à vista é a impossibilidade de conciliar um governo verdadeiramente democrático com sistemas administrativos ineficientes e incapazes. A essência do regime democrático consiste, não apenas em que as decisões fundamentais e as leis sejam feitas pelos representantes do povo, mas, também, em que essas decisões e essas leis sejam cumpridas e executadas rápida e eficazmente.

O homem da rua sente a complexidade, a confusão e a perplexidade dos órgãos administrativos em conflito. Sente apenas, porém, num ou noutro aspecto de suas atividades ou interesses, momen-

taneamente atingidos pela ação do Estado. São, no entanto, os responsáveis pela coordenação do mecanismo da administração aqueles que estão no tope e no centro da máquina governamental, os que percebem, dia e noite, e em toda a sua gravidade, a tremenda e crescente incapacidade do Leviatã para fazer funcionar, harmônica e eficazmente, os seus instrumentos de ação.

A chefia do Poder Executivo é, sem dúvida, o ponto mais sensível à progressiva anquilose dos músculos do Estado. É o grande estuário onde deságua a massa incontável do papelório iniciado em todos os níveis da administração; o ponto para onde convergem todos os apelos, pedidos, reclamações e sugestões dos que acham, com maior ou menor exatidão, que "só falando com o Presidente" podem conseguir um exame adequado de suas proposições.

Por isso, como está esclarecido em maior detalhe nesta exposição, o projeto de reforma, à maneira daquelas experiências, atribui grande importância ao aperfeiçoamento da direção suprema dos negócios públicos e dos métodos através dos quais se exerce a liderança administrativa do Presidente da República.

A reforma administrativa, que o Governo se propõe executar, tem por objetivo principal fornecer os elementos estruturais e dinâmicos necessários à realização dos fins do Estado brasileiro.

A instrumentalidade presente está obsoleta e inservível: foi superada pelos acontecimentos, pelas necessidades e pelo progresso do país, no campo econômico, social e intelectual. Cumpre ajustá-la aos imperativos da situação em mudança.

Surge, então, a pergunta inevitável: o que reformar?

Para esta indagação fundamental há, facilmente, dezenas de respostas possíveis. Todas elas podem ser resumidas em três apenas: reformar a estrutura, reformar o funcionamento, reformar os homens. Esta última implica naturalmente numa revolução da psicologia do funcionário, da sua atitude para com o público, numa transformação de ordem espiritual a ser operada paulatinamente e que escapa, evidentemente, ao âmbito deste projeto.

No que se refere à parte propriamente estrutural da administração, o objetivo essencial é assegurar uma distribuição mais harmoniosa das atividades do Estado, agrupando-as pela similitude de seus objetivos, reduzindo a um número razoável os contatos diretos do Presidente da República, simplificando o campo de ação de cada Ministério e assegurando uma coordenação adequada de todas as unidades do sistema.

O princípio dominante da nova distribuição administrativa, entre os dezesseis ministérios, foi da semelhança de objetivos, agrupando-se, num mesmo ministério, os departamentos e serviços cujas atividades estão mais estreitamente relacionadas entre si. Procurou-se, sobretudo, obter coe-

rência e harmonia entre os objetivos dos órgãos integrantes de cada ministério, o que tornará mais fácil e eficiente a ação do Ministro responsável.

O projeto não tem a pretensão de oferecer uma solução perfeita, científica, inatacável, ao problema da distribuição dos órgãos administrativos na estrutura ministerial. Seria ridículo e pouco realista.

Evidentemente, pode-se discutir se este ou aquele serviço ou departamento deveria pertencer a tal ou qual Ministério. A repartição dos departamentos e das atividades governamentais entre Ministérios foi sempre, em todos os países, assunto a respeito do qual jamais se conseguiu obter absoluta concordância de opiniões.

Há departamentos que na atual estrutura ministerial estão separados, e que continuarão distribuídos entre dois ou três ministérios, embora suas atividades sejam, em muitos pontos, complementares ou subsidiárias.

A fim de corrigir as insuficiências naturais de qualquer organização de estrutura, o projeto estabelece dois sistemas de coordenação: *direto*, através das comissões interministeriais a serem criadas, e *indireto*, através da coordenação-geral dos programas de trabalho dos diferentes Ministérios realizada pelo novo Conselho de Planejamento e Coordenação. Espera-se, desse modo, evitar os conflitos ou paralelismos de atividades que são a fonte de tanto atrito e ineficiência no funcionamento da administração.

Deixando para depois a descrição de suas funções de planejamento, convém indicar desde logo a maneira como o Conselho porá em prática esse mecanismo automático de coordenação dos programas de trabalho e de sua execução, através de um sistema permanente de relatórios periódicos das unidades administrativas de todos os níveis, do qual ele será o órgão central.

O objetivo desse sistema é obter que os Ministérios apresentem à Presidência da República, com frequência, um resumo das atividades realizadas pelos diferentes departamentos de que se compõem. Com esse fim, os Ministros receberão, mensalmente, relatórios sucintos de cada órgão sob sua jurisdição, os quais, por sua vez, receberão, cada quinze dias, informações objetivas das divisões e serviços que os integram. Nessas informações, resumos e relatórios, serão enumeradas as etapas cumpridas em cada período para execução do programa de trabalho aprovado pelo Governo no princípio do ano e traduzido no orçamento.

Acompanhando "pari-passu", através desses relatórios periódicos, a execução dos programas de trabalho em todos os setores da administração federal, o chefe do Poder Executivo terá, a intervalos curtos, uma visão geral, concreta, da realização dos planos do governo — o que atualmente só é obtido e de um modo ainda bastante imperfeito, quando se prepara a mensagem anual ao Congresso.

Além disso, esse sistema de coordenação dos programas de trabalho, através das informações

regulares, permitirá estancar, em sua origem, os conflitos de competência, as duplicidades e paralelismos que, muitas vezes, somente chegam ao conhecimento do Presidente da República sob a forma de uma disputa jurisdicional entre dois ministérios, ou de um pedido de fusão ou extinção de serviços concorrentes ou repetitivos.

A identidade ou semelhança de funções entre os diversos setores reunidos sob a jurisdição de cada pasta, tornará, por sua vez, mais simples o problema da coordenação das atividades do Ministério. Os Ministros perderão menos tempo e energia para adaptar-se à variedade de problemas e terão mais tempo para se consagrar à importante função de estudar e planejar os programas de seus ministérios.

Uma das preocupações principais do esquema da reforma administrativa é a simplificação do funcionamento da administração federal.

Para simplificar e desafogar o trabalho dos Ministros e de seus gabinetes, reduzindo a rotina administrativa que ora os absorve e envolve quase completamente, o projeto descentraliza radicalmente a administração orçamentária dentro de cada ministério.

Esse, aliás, é o sentido da reforma: retirar do Presidente da República e dos órgãos centrais de controle tudo que puder ser transferido, sem perigo da eficiência governamental, para o âmbito dos Ministérios. E nos Ministérios, atribuir aos Diretores de repartições e serviços tudo que puder ser retirado dos Ministros, sem maiores danos ao funcionamento da administração ministerial.

Todo mundo sabe que a base da administração federal, o seu elemento fundamental, é o Ministério. Entretanto, a evolução administrativa dos últimos trinta anos tem concorrido mais para amarrar os Ministros a um sistema rígido de controles e normas arbitrárias do que para lhes conceder os instrumentos indispensáveis de ação.

O famoso Código de Contabilidade e o seu Regulamento, velhos de mais de trinta anos, continuam a disciplinar a vida administrativa brasileira nos seus menores detalhes. A rígida execução desses estatutos e a interpretação restritiva que lhes foram dando milhares de burocratas zelosos, nas três últimas décadas, fizeram das disposições do Código e do Regulamento mais um instrumento de tortura do que um mecanismo de controle dos atos administrativos.

A preocupação geral é como evitar, ou fraudar, a aplicação de seus dispositivos obsoletos. Daí a criação de um sem número de regimes particulares de contabilidade, de "fundos" especiais de "contas extraordinárias", tudo feito com o objetivo de fazer funcionar a administração — o que seria impossível se obedecidos os regimes impostos pelo Código.

O esquema da reforma administrativa, respeitando os dispositivos constitucionais (que, alguns deles, — por que não dizer? — concorrem para a

rigidez da máquina burocrática) inaugura um sistema geral de rápido funcionamento da administração, através de uma radical transformação do sistema de distribuição e redistribuição dos fundos públicos.

Radical, é verdade, apenas enquanto generaliza, para toda a administração federal, regimes de movimentação de dinheiro, que já vêm funcionando, e com sucesso, em setores particulares, como os Ministérios Militares, certas campanhas nacionais de saúde e educação, o programa rodoviário nacional, algumas dotações do Ministério da Agricultura, etc.

Esses regimes, que foram estabelecidos como exceções, permitiram a realização de importantes trabalhos sem os percalços e os impedimentos da sistemática do Código de Contabilidade. Parece evidente a necessidade de estender, dentro dos dispositivos constitucionais, tais normas, flexíveis e práticas, a toda a administração federal.

A Constituição exige registro prévio dos contratos que, de qualquer modo, interessarem à receita e à despesa da União. Observada esta limitação constitucional, o esquema proposto estabelece normas para abreviar o andamento dos contratos do Tribunal de Contas, onde a demorada tramitação constitui um dos mais constantes motivos de reclamações de todos os Ministérios e repartições.

Dispõe também a Constituição que os demais atos da administração (além dos contratos) de que resulte obrigação para o Tesouro Nacional estão sujeitos a registro no Tribunal, conforme a lei estabelecer. E a legislação atual estabelece que o registro será prévio, salvo quando o registro "a posteriori" foi expressamente consignado em lei. Invertendo completamente o sistema vigente, com o fim de acelerar o funcionamento da administração, o projeto de reforma dispõe que a regra será o registro "a posteriori", fazendo-se o registro prévio apenas nos casos em que a lei expressamente o determinar.

Simplifica-se também o próprio processo de registro no Tribunal de Contas, uma vez que a movimentação de todos os créditos, orçamentários ou não, passará à competência dos respectivos ministérios, imediatamente após a publicação dos atos correspondentes no "Diário Oficial".

Por sua vez, suprime-se o moroso sistema atual de redistribuição pela Diretoria da Despesa Pública do Ministério da Fazenda, a qual intervirá apenas nos casos de redistribuição a repartições pagadoras, no interior ou no exterior, ou das verbas consignadas ao Departamento Federal de Compras. Mesmo nesses casos, porém, a Diretoria agirá mediante simples requisição dos Ministérios a que pertencem as dotações ou créditos a distribuir.

Evidentemente, a redução das etapas na movimentação dos dinheiros públicos resultante do novo projeto vai contribuir sensivelmente para tornar os pagamentos rápidos e fáceis. O Governo deixará de ser pagador lento, complicado e difícil,

comprando, por isso, com um acréscimo de 20, 30 ou 50% nos preços, porque o vendedor sabe que só vai receber muitos meses, às vezes anos, depois de realizado o trabalho ou entregue a mercadoria. É de esperar uma economia de milhões de cruzeros, somente em consequência da simplificação dos métodos de pagamento das contas do Governo Federal, e da maior rapidez do processo de distribuição de fundos às repartições e aos ministérios.

Duas outras importantes modificações introduzidas pelo projeto são o restabelecimento das Tesourarias Ministeriais e das Delegações do Tribunal de Contas junto aos Ministérios Cíveis. A eficiência dêsse regime descentralizado de controle das despesas (revigorado pela Lei n.º 601, de 28 de dezembro de 1948), está demonstrada pela experiência dos Ministérios Militares, onde vigora há tantos anos. Essas duas providências, descentralizando e transferindo para cada Ministério o sistema de controle contábil e legal, e os pagamentos e recebimentos, introduzem, por si só, uma profunda e benéfica modificação no funcionamento da máquina administrativa.

Também inspirado na experiência dos Ministérios Militares, o projeto estabeleceu o sistema dos orçamentos analíticos para distribuição das dotações consignadas na lei orçamentária. É medida que se coaduna com o artigo 73 da Constituição, onde se dispõe que o orçamento da despesa deve incluir, discriminadamente, as dotações destinadas ao custeio de todos os serviços públicos.

As discussões sobre a interpretação do que é "discriminadamente" não chegaram a uma conclusão sobre até que ponto é lícito ao Poder Executivo incluir, na proposta orçamentária, a distribuição que pretende dar às dotações a serem votadas pelo Congresso. No desejo de oferecer ao Congresso o máximo de informações sobre os seus planos de trabalho, o próprio Poder Executivo tem encaminhado tabelas explicativas do Orçamento extremamente minuciosas.

Muitas vezes o Congresso, desejando assegurar-se da execução dos planos de trabalho que tem em vista, ou procurando evitar que o Governo olvide determinadas regiões ou localidades, tem levado ao extremo o fracionamento das dotações orçamentárias, nem sempre com bons resultados para a administração. Para isso têm contribuído, também, certos setores do Poder Executivo, quando deixam de apresentar planos de trabalho objetivos, bem estudados, e obedientes a critérios de prioridade prefixados.

O esquema de reforma administrativa pretende corrigir os dois inconvenientes: a excessiva discriminação da lei orçamentária e a ausência de programas de trabalho claros, objetivos e harmônicos com o todo. Para o primeiro, estabelece o orçamento analítico, estendendo aos ministérios cíveis o regime que já existe nos Ministérios Militares. Para o outro inaugura um mecanismo de elaboração de planos e de coordenação da execução dos programas de trabalho destinado a operar profunda transformação no funcionamento do serviço público federal.

Um dos aspectos essenciais da reforma é a atribuição aos Ministros de uma larga soma de responsabilidades e de autoridade.

Muitos assuntos meramente de rotina, que atualmente chegam até o Presidente da República e em relação aos quais a decisão do Presidente é automática e desprovida de significação, passam, com a reforma, à alçada dos Ministérios. Ficam reservados ao Presidente os atos administrativos de sua competência constitucional privativa, isto é, aqueles em relação aos quais ele exerce a faculdade de escolha característica do Chefe do Poder Executivo.

Apesar dessa orientação descentralizadora, o projeto estabelece, no entanto, quando a decisão envolver interesse nacional relevante, ou interferir na órbita das atribuições de outros Ministérios, o dever de submeterem os Ministros as suas decisões, "a posteriori", à homologação do Presidente da República.

Essa orientação do projeto vai, sem dúvida, introduzir mudanças fundamentais na natureza do trabalho do Presidente da República e dos Ministros, embora sem redução do peso das respectivas responsabilidades.

De um lado, o Presidente da República se verá livre da massa de expediente de rotina que hoje absorve grande parte do seu tempo. Passará, então, a dispor o Presidente de tempo para examinar mais demoradamente, e com melhores possibilidades de informação, os problemas fundamentais do governo, as soluções recomendadas, os programas de trabalho de cada setor e a marcha desses programas. Deixará de assinar centenas de papéis rotineiros, para poder acompanhar o funcionamento da administração e a atuação dos seus Ministros e Chefes de Repartições.

Por sua vez, os Ministros de Estado deverão efetuar, nos seus Ministérios, uma reforma equivalente, a fim de se libertarem do expediente de rotina e dos casos individuais que hoje abarrotam os despachos ministeriais. Do mesmo modo que vários assuntos são agora transferidos da alçada do Presidente da República para a dos Ministros, deverão estes adotar ou propor normas tendentes a transferir para a alçada dos Diretores de Departamentos e repartições problemas de menor importância, que hoje são trazidos até ao Ministro para sua decisão.

Munidos de autoridade e responsabilidade, os Ministros passarão a dedicar-se à orientação, ao planejamento e à coordenação dos programas dos diversos Departamentos que compõem seus Ministérios. Em vez de esgotarem o seu tempo recebendo pedidos de favores, assinando papéis que apenas lêem e transferindo ao Presidente da República os casos mais difíceis, passarão os Ministros a participar mais ativamente na programação administrativa e a resolver efetivamente os problemas burocráticos de que depende o funcionamento de cada Ministério.

É indispensável, porém, que esta experiência renovadora no sentido da descentralização adminis-

trativa seja amparada por um mecanismo seguro de coordenação, a fim de assegurar a unidade e a harmonia da ação governamental.

A criação de um órgão central de planejamento e coordenação, reclamada por todos quantos estudam profundamente a realidade brasileira, tornará possível essa atuação harmoniosa e sistematizada de toda a administração federal.

Já foram indicadas as funções do Conselho de Planejamento e Coordenação no que toca à execução dos programas de trabalho. Caberá também a este órgão a formulação dos objetivos gerais e específicos da atividade governamental, como órgão supremo de planejamento e programação das atividades governamentais. Seu trabalho inicial será estabelecer, sob a forma de planos trienais, quinquenais, ou decenais, as diretrizes que orientarão a atividade do Estado Brasileiro nos próximos anos. Traçará o Conselho, dentro dessas diretrizes, os objetivos específicos, as metas bem definidas, que deverá alcançar e atingir cada setor particular da administração federal, metas e objetivos que serão expressos em termos numéricos absolutos, ou em termos de percentagens sobre números conhecidos do passado.

Esses objetivos, uma vez definidos com clareza para todos os setores da administração, serão em seguida traduzidos pelos respectivos órgãos executores em programas anuais que serão apresentados regularmente por ocasião da elaboração orçamentária.

A reforma pressupõe a utilização, em larga escala, do processo de elaboração orçamentária, como um instrumento para a preparação, discussão e análise dos planos individuais de cada repartição pública, e, no seu conjunto, dos planos de ação ministeriais.

É certo que já vem o D.A.S.P., desde muitos anos, tentando, com dificuldades conhecidas, realizar na prática da administração brasileira a verdade clássica de que "o orçamento é um plano de trabalho traduzido em dinheiro". Indispensável se torna agora um movimento geral para aperfeiçoar a técnica do planejamento governamental, uma ofensiva mais séria contra o hábito arraigado de se repetir, anualmente, as mesmas verbas do ano anterior. É fato conhecido que as repartições, e os Ministérios, procuram anualmente uma perpetuação das respectivas dotações, na certeza de que o mecanismo atual da administração não lhes exigirá nem um plano de trabalho objetivo e minucioso nem — caso fôsse apresentado e aprovado — um cumprimento rigoroso desse programa.

Infelizmente, ainda não se estabeleceu o costume de definir previamente e em termos quantitativos as prioridades e os objetivos governamentais, para a eles ajustar a distribuição anual dos recursos financeiros previstos.

Faltam à proposta orçamentária brasileira a harmonia e o sentido que só podem existir quando há realmente um planejamento adequado das atividades governamentais.

É indispensável que o orçamento tamlém se faça um pouco de cima para baixo, e não exclusivamente de baixo para cima, como é a regra atual em nossos Ministérios. Devem as nossas repartições, antes de elaborar as propostas parciais do orçamento, receber dos Ministérios orientação sobre as prioridades do Governo. Somenté assim poder-se-ia evitar a prática atual em que a proposta orçamentária é apenas a soma de propostas e sugestões parciais de Ministros e Diretores, cujas proposições, em muitos casos, não foram inspiradas pela orientação geral do Governo.

Evidentemente, o melhor sistema de planejamento é aquele que possibilita uma íntima colaboração entre os órgãos de execução e os de elaboração dos planos governamentais. Essa colaboração, porém, somenté pode dar resultados se baseada na existência de critérios firmes e concretos, fixados por um órgão central, e na contribuição conscienciosa das repartições que têm a responsabilidade de apresentar propostas parciais de programas de trabalho.

O esquema elaborado teve em vista não aumentar excessivamente o número de Ministérios, a fim de evitar uma reforma demasiado radical nos nossos hábitos administrativos. Preferiu-se limitar o número de novos Ministérios a seis e aguardar alguns anos pelo resultado da experiência, embora o exemplo dos grandes países (Inglaterra, Canadá, Índia, Rússia, China, Paquistão), indique a tendência para maior diversificação das organizações Ministeriais.

Nos Estados Unidos, apesar da circunstância de o número de Ministérios ser aparentemente mantido em 9, há numerosas agências não ministeriais, de importância igual, e mesmo superior, a vários dos Ministérios existentes. Esse artifício de estrutura ministerial levou os técnicos que estudaram a organização administrativa americana a sugerir o aumento do número de Ministérios ou a propor a concessão ao Presidente da República da faculdade de criar, por simples ato executivo, tantos novos Ministérios quantos julgasse indispensáveis para atender às necessidades dos serviços.

Na Inglaterra, o sistema é extremamente flexível, podendo o Governo aumentar ou diminuir o número dos Ministros, incluindo-os ou não no Gabinete, à medida que esses acréscimos ou reduções forem aconselhados pela experiência. Essa flexibilidade permitiu o rápido aumento do número de Ministérios, durante a última guerra, e as modificações ocorridas durante o período em que esteve no Poder o Partido Trabalhista. Os comitês interministeriais e superministeriais foram largamente utilizados ali como instrumentos de coordenação, a fim de colocar os Ministérios menos importantes sob a orientação de um número reduzido de "superministerios" e diminuir assim o número de contatos obrigatórios do Primeiro Ministro. Foi, igualmente, graças a essa flexibilidade, que se estabeleceu na Inglaterra, sem necessidade de medida especial, o grupo de planejamento eco-

nômico no Gabinete do Primeiro Ministro, fora e acima de toda a estrutura Ministerial.

O mesmo sistema britânico de pequenas comissões superministeriais parece ter sido utilizado na China de Mao-Tse-Tung onde o número elevado de Ministérios (30) criou provavelmente para o Chefe do Governo o mesmo problema de excesso de contatos administrativos que os 33 Ministros britânicos.

A Argentina tem 21 ministérios, a Índia 20, a Bolívia 13, o Canadá e o Paquistão têm 18 cada, a Itália 15, a Nova Zelândia 23, a Austrália 16, o Chile e Peru têm 12, a Colômbia 13, o Paraguai 10, o México 13, a França 16, a Alemanha 14, o Uruguai 9, a Bélgica e Holanda têm 10 cada um, a Suíça tem 7 ministérios. Esses números não incluem as autarquias ou organizações independentes que, em cada um desses países, estão subordinadas diretamente ao Chefe do Governo. Por outro lado, um único ministério se ocupa dos problemas de defesa nacional na Bolívia, no Paquistão, no Canadá, na Itália, no Paraguai, na Bélgica, na Holanda e na Suíça.

Essa relação serve para indicar, em primeiro lugar, que não há uma solução uniforme para o problema da organização ministerial, e, em segundo lugar, que a experiência de grande número de países aconselhou a criação de um número superior aos 10 atuais ministérios brasileiros, entre os quais três se ocupam da defesa nacional.

O número de Ministérios, sugerido na Reforma, é realmente reduzido, e a impressão de que o projeto propõe seis Ministérios novos representa apenas uma aproximação da realidade. Na prática, as atividades do governo brasileiro, no campo de Saúde Pública e dos Correios e Telégrafos, por exemplo, vinham sendo conduzidas com quase tanta autonomia de orientação como se tivessem o "status" de Ministério.

Um Ministério realmente "novo" é o do Interior, que tem por função coordenar todos os grandes planos regionais de valorização e aproveitamento das áreas menos desenvolvidas do país, como a valorização da Amazônia, a recuperação do Nordeste e do Vale do São Francisco, a colonização do Brasil Central, os Bancos regionais, etc. Inclui-se também, sob sua jurisdição, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística com a sua rede nacional de agentes municipais e órgãos regionais de informações geográficas e estatísticas.

O Ministério da Justiça, Segurança e Assuntos Políticos ficará inteiramente devotado aos problemas de ordem jurídica e política do Governo, às relações com o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, com os Governadores dos Estados e a Prefeitura do Distrito Federal. Concentradas as atenções do Ministro apenas sobre esse tipo de problemas e funções, será possível assegurar melhor coordenação das relações políticas do Poder Executivo e sistematizar o seu trabalho de cooperação na elaboração legislativa, na revisão das leis existentes,

na preparação e revisão de projetos, codificações, etc.

Os novos Ministérios da Previdência Social e da Indústria e Comércio, respondem a uma aspiração antiga e a opiniões repetidamente manifestadas em vários círculos responsáveis do País. De há muito se fazia necessária uma coordenação, em nível ministerial, de todas as entidades públicas e privadas, autárquicas ou não, dedicadas a atividades de previdência, bem-estar e assistência social. O conceito amplo de bem-estar social, como função do Governo, é suficientemente elástico para incluir todas — ou quase todas — as atividades do Estado. Porém, quando usado em termos de ação administrativa, o bem-estar social se limita às atividades que visam, diretamente, aumentar as condições de conforto geral ou minorar o desconforto e a infelicidade dos grupos mais vulneráveis da comunidade. Nesse sentido, o seguro social, a previdência econômica, os programas de habitação popular, alimentação, assistência médica, etc., são incluídos entre as atividades do Estado, no setor do bem-estar social. Por outro lado, a previdência social, no sentido amplo, inclui, também, essas atividades e é um conceito mais corrente em nosso meio. Esse o motivo por que o projeto preferiu o título de "Ministério da Previdência Social" para abranger os órgãos que poderiam ser classificados "de bem-estar social".

O Ministério da Indústria e Comércio dará um novo impulso às atividades do Governo no que concerne ao desenvolvimento industrial do país, atividades que, até agora, sofriam pela sua subordinação a um Ministério dominado pelos problemas dos trabalhadores e das relações destes com os empregadores. O novo Ministério cuidará do aperfeiçoamento dos métodos antiquados de comercialização e distribuição interna de mercadorias, responsáveis, em parte, pelo asfixiante sistema de preços elevados dos produtos em todas as zonas do país afastadas dos centros imediatos de produção. Colocando também sob o Ministério da Indústria e Comércio o controle do comércio de importação e de exportação e o órgão central de abastecimento e preços, a reforma cria, dêsse modo, condições ideais para uma perfeita coordenação dos grandes setores da administração federal que tratam do suprimento dos produtos essenciais ao consumo da população.

O Ministério de Minas e Energia e o de Transportes se justificam pelo simples enunciado de seus títulos. Vários órgãos foram criados, de tempos em tempos, na Presidência da República, e em alguns Ministérios, para tratar dos problemas fundamentais de nossa produção mineral e das questões de energia: Conselho Nacional do Petróleo, Cia. Siderúrgica Nacional, Cia. Vale do Rio Doce, Conselho de Águas e Energia, Comissão do Carvão (a organizar), Cia. Hidrelétrica do São Francisco. As leis que subordinaram diretamente esses órgãos ao Presidente da República refletiram a importância de suas funções ou a necessidade de dar a essas atividades uma flexibilidade administrativa que os libertasse da rígida estrutura minis-

terial existente. De um lado, a necessidade da supervisão direta do Presidente da República, de outro, a indispensável autonomia administrativa. A criação do Ministério de Minas e Energia, mantida a autonomia administrativa das entidades que ficam sob sua jurisdição, atende à primeira consideração e retira da Presidência da República o controle imediato de suas atividades.

O Ministério dos Transportes é resultante da retirada, do atual Ministério da Viação e Obras Públicas, dos órgãos que são transferidos para o Ministério do Interior ou para o Ministério das Comunicações. Foram conservadas a estrutura e a denominação dos órgãos que atualmente se incumbem das atividades de transportes, embora se reconheça a necessidade de alterações radicais em alguns deles. Entre estas, e que serão estudadas e propostas pelo Ministério dos Transportes logo após sua instalação, acha-se a da organização dos transportes marítimos do Governo Federal, em relação aos quais parece indiscutível a conveniência de centralizar todo o movimento de cabotagem, concedendo-se uma especial atenção à navegação de longo curso. Essas e outras modificações foram, porém, deixadas para uma etapa posterior a fim de não sobrecarregar o exame deste esquema geral com a discussão de problemas particulares de estrutura interna de cada Ministério.

O Ministério das Comunicações será constituído, sobretudo, do Departamento dos Correios e Telégrafos, e dos órgãos do atual Ministério da Viação e Obras Públicas que tratam de rádio e telecomunicações. Dando nível ministerial às atividades desse setor da administração, reconhece o projeto, até certo ponto, uma situação de fato, acentuada desde que o Departamento dos Correios e Telégrafos adquiriu autonomia administrativa. Ao mesmo tempo pretende o Governo dar um novo impulso ao melhoramento dos meios de comunicação do país, sobretudo o telégrafo, o rádio e o telefone.

Foi intenção dos autores do projeto incluir na lei apenas as linhas mestras da nova estrutura administrativa; os pormenores, dentro de cada setor, constituem tarefa longa a ser realizada gradual e permanentemente.

É o espírito de descentralização que presidiu à elaboração dessa reforma, aplicado à própria maneira de realizá-la. Daí, terem deixado de ser aproveitadas várias sugestões meritórias, no sentido de operar, desde logo, transformações substanciais da organização atual.

O projeto é apenas uma sugestão e um documento de trabalho para facilitar as atividades da Comissão Interpartidária que vai examinar o problema da reforma administrativa. O Governo receberá com a maior satisfação todas as críticas, emendas e idéias inspiradas no desejo comum de aperfeiçoar a máquina administrativa federal.

A aprovação de uma lei dessa natureza será o primeiro passo para um amplo movimento de re-

formas econômicas e sociais. A fim de que essas reformas possam ser levadas a cabo, é indispensável preparar, desde logo, o mecanismo capaz de executá-las.

Há em todo o país uma grande expectativa em torno dos resultados desta reforma administrativa. Não tenhamos ilusões sobre os seus efeitos e conseqüências: ela não resolverá, de vez, os grandes problemas nacionais, nem traz em seu bôjo a cura milagrosa das dificuldades com que nos defrontamos. Mas equipará, sem dúvida, o Governo para realizar com eficiência e rapidez os seus programas de base necessários ao progresso econômico e ao bem-estar geral do povo brasileiro.

PROJETO DE LEI N.º

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA :

Art. 1.º A estrutura administrativa do Poder Executivo é constituída dos seguintes órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República :

- I — Secretaria da Presidência da República;
- II — Conselho de Planejamento e Coordenação;
- III — Conselho de Segurança Nacional;
- IV — Conselho Nacional de Economia;
- V — Estado-Maior das Forças Armadas;
- VI — Departamento Administrativo do Serviço Público;
- VII — Ministério da Aeronáutica;
- VIII — Ministério da Agricultura e Pecuária;
- IX — Ministério das Comunicações;
- X — Ministério da Educação e Cultura;
- XI — Ministério da Fazenda;
- XII — Ministério da Guerra;
- XIII — Ministério da Indústria e Comércio;
- XIV — Ministério do Interior;
- XV — Ministério da Justiça, Segurança e Assuntos Políticos;
- XVI — Ministério da Marinha;
- XVII — Ministério de Minas e Energia;
- XVIII — Ministério da Previdência Social;
- XIX — Ministério das Relações Exteriores;
- XX — Ministério da Saúde Pública;
- XXI — Ministério do Trabalho;
- XXII — Ministério dos Transportes.

I — SECRETARIA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Art. 2.º A Secretaria da Presidência tem a seu cargo o assessoramento do Presidente da República no planejamento, controle e coordenação das atividades governamentais e, notadamente :

- a) assistência ao Presidente da República no exame e decisão dos assuntos políticos e administrativos, de natureza civil ou militar, submetidos à sua deliberação;
- b) preparo de todos os atos decorrentes de ordens e decisões do Presidente da República;
- c) relações presidenciais com autoridades civis e militares;
- d) segurança do Presidente da República;
- e) representação civil e militar do Presidente da República.

Art. 3.º A Secretaria da Presidência da República compreende :

- a) Gabinete Civil;
- b) Gabinete Militar.

§ 1.º O Chefe do Gabinete Civil exercerá as funções de Secretário da Presidência da República.

§ 2.º As Secretarias-Gerais dos Conselhos de Planejamento e Coordenação e de Segurança Nacional serão dirigidas, respectivamente, pelos Chefes dos Gabinetes Civil e Militar.

II — CONSELHO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO

Art. 4.º O Conselho de Planejamento e Coordenação tem a seu cargo o planejamento das atividades do Governo Federal no campo econômico e social, em consonância com os objetivos do desenvolvimento geral do país e, notadamente :

- a) coordenação das atividades dos diversos setores da administração federal;
- b) aprovação de planos e programas de desenvolvimento econômico e de melhoria das condições de vida da população do país.

Art. 5.º O Conselho de Planejamento e Coordenação compreende :

- a) Conselho Pleno (presidido pelo Presidente da República e constituído de todos os Ministros de Estado e dirigentes dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República);
- b) Secretaria-Geral (a organizar).

Parágrafo único. O Conselho de Planejamento e Coordenação será organizado por decreto do Poder Executivo.

III — CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL

Art. 6.º O Conselho de Segurança Nacional tem a seu cargo o estudo de todos os problemas relativos à segurança nacional e, notadamente :

- a) questões atinentes às regiões que interessam à defesa do país;
- b) controle da abertura de vias de comunicações, da instalação de meios de transmissão e da construção de pontes e estradas internacionais;
- c) fiscalização de indústrias que interessam à defesa do país;

Art. 7.º O Conselho de Segurança Nacional compreende :

- a) Comissão Especial da Faixa de Fronteiras;
- b) Comissão de Estudos;
- c) Secretaria-Geral.

IV — CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA

Art. 8.º O Conselho Nacional de Economia tem a seu cargo o estudo da vida econômica do país em todos os seus aspectos e, notadamente :

- a) diretrizes da política econômica nacional interna ou externa;
- b) medidas e sugestões relativas ao aumento, à melhoria da produção nacional e à elevação do nível de vida da população;
- c) problemas e assuntos de natureza econômica, submetidos à sua apreciação pelo Congresso Nacional, pelo Presidente da República e pelos Ministros de Estado.

Art. 9.º O Conselho Nacional de Economia compreende :

- a) Conselho Pleno;
- b) Departamento Econômico;
- c) Serviço de Documentação e Divulgação;
- d) Serviço de Administração.

V — ESTADO-MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS

Art. 10. O Estado-Maior das Forças Armadas tem a seu cargo o preparo das decisões relativas à organização

e emprêgo em conjunto das forças de terra, mar e ar e, notadamente :

- a) estudo e contrôlo da execução dos planos das Forças Armadas na paz e na guerra;
- b) mobilização total da Nação para a guerra.

Art. 11. O Estado-Maior das Forças Armadas, além das Seções de Estado-Maior, compreende :

- a) Gabinete;
- b) Chefia do Serviço de Assistência Religiosa;
- c) Escola Superior de Guerra.

VI — DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

Art. 12. O Departamento Administrativo do Serviço Público tem a seu cargo o estudo das repartições e serviços públicos a fim de assegurar-lhes organização e métodos de trabalho eficientes e econômicos e, notadamente :

a) orientação e fiscalização da administração do pessoal civil, estudo e administração dos sistemas de classificação e remuneração de cargos e funções, seleção de candidatos a cargos e funções dos órgãos do Poder Executivo, aperfeiçoamento, adaptação e readaptação dos servidores civis;

b) revisão de projetos e orçamentos relativos à construção de edifícios públicos e à aquisição dos respectivos equipamentos;

c) elaboração da proposta orçamentária anual do Poder Executivo, de acôrdo com as determinações do Presidente da República;

d) colaboração, quando solicitada, no estudo e aperfeiçoamento dos serviços administrativos dos Estados, Municípios e entidades da administração indireta;

e) fixação de padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos.

Art. 13. O Departamento Administrativo do Serviço Público compreende :

- a) Divisão de Edifícios Públicos;
- b) Divisão do Material (transferida do Departamento Federal de Compras e a reorganizar);
- c) Divisão de Orçamento e Organização;
- d) Divisão do Pessoal.
- e) Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento;
- f) Cursos de Administração;
- g) Serviço de Administração;
- h) Serviço de Documentação.

VII — MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA

Art. 14. O Ministério da Aeronáutica tem a seu cargo a execução da política do Governo Federal relativa à aviação civil e militar e, notadamente :

a) estudo e despacho de todos os assuntos relativos às atividades da aviação nacional, dirigindo-a técnica e administrativamente;

b) questões legais, técnicas e administrativas relacionadas com a aeronáutica comercial e desportiva;

c) progresso e expansão da aviação nacional, visando o desenvolvimento econômico do país, o bem-estar geral e a defesa da Nação;

d) direção, administração e fiscalização da aeronáutica civil;

e) fiscalização da navegação e do transporte aéreo internacionais e do cumprimento das convenções e atos internacionais a êles referentes;

f) fomento da indústria, da investigação e da experimentação no campo da aeronáutica;

g) execução do Correio Aéreo Nacional e operações das aerovias nacionais e seus serviços de comunicações, meteorologia, proteção ao vôo e aeroportos;

h) organização militar, mobilização e emprêgo da Força Aérea Brasileira, seu aparelhamento, instrução e adestramento militar dos quadros e da tropa.

Art. 15. O Ministério da Aeronáutica compreende :

- a) Gabinete do Ministro;
- b) Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington;
- c) Comissão de Desapropriação de Terras;
- d) Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional;
- e) Comissão de Promoções;
- f) Conselho da Ordem do Mérito Aeronáutico;
- g) Diretoria de Aeronáutica Civil;
- h) Diretoria de Engenharia;
- i) Diretoria do Ensino;
- j) Diretoria de Intendência;
- l) Diretoria do Material;
- m) Diretoria do Pessoal;
- n) Diretoria de Rotas Aéreas;
- o) Diretoria de Saúde da Aeronáutica;
- p) Estado-Maior da Aeronáutica;
- q) Serviço de Meteorologia (transferido do Ministério da Agricultura).

VIII — MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA

Art. 16. O Ministério da Agricultura e Pecuária tem a seu cargo a execução da política do Governo Federal de fomento e defesa da produção vegetal e animal do país e, notadamente :

a) estudo e despacho de todos os assuntos relativos à agricultura, pecuária, caça e pesca, florestas, imigração e colonização;

b) fomento, amparo e desenvolvimento da produção agropecuária em todo o território nacional;

c) estabilidade econômica da agricultura e da pecuária, através do crédito especializado, da garantia de preços mínimos e outras medidas adequadas;

d) fomento da indústria animal através de postos zootécnicos, proteção contra epizootias, estudos e trabalhos de agrostologia e outras atividades ligadas ao aumento e melhoria dos rebanhos nacionais;

e) registro de animais de raça importados ou nascidos no país e fiscalização sanitária da importação e exportação de animais;

f) combate às doenças e pragas da lavoura e fiscalização sanitária da importação e exportação de sementes e plantas;

g) pesquisa e experimentação relacionadas com a produção vegetal e animal, manutenção e fiscalização de estabelecimentos de ensino agrícola e veterinário e fiscalização das profissões de agrônomo e veterinário;

h) conservação e utilização racional dos solos, conservação e reconstituição de florestas, defesa da flora e da fauna do país e execução das leis e regulamentos relativos à caça e à pesca;

i) incentivo e orientação da imigração e da colonização, visando melhor distribuição da propriedade territorial e fixação do homem à terra;

j) estatísticas e informações sobre a produção vegetal e animal, consumo, mercado interno e externo, importação e exportação, previsões e movimentos de safras, saldos e estoques, zonas e áreas de produção;

l) constituição e amparo de sociedades e associações rurais, cooperativas, sociedades de colonização, empresas de armazenagem, de distribuição de produtos agrícolas e de mecanização da lavoura, silos, matadouros e frigoríficos e fiscalização de seu funcionamento;

m) atividades de informação, propaganda e divulgação de tudo quanto interessar à agricultura e à pecuária, realização de exposições nacionais, regionais e locais de produtos agrícolas e de animais e produtos derivados.

Art. 17. O Ministério da Agricultura e Pecuária compreende:

- a) Gabinete do Ministro;
 - b) Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agrônomicas;
 - c) Comissão Executiva de Defesa da Borracha (transferida do Ministério da Fazenda);
 - d) Comissão de Financiamento da Produção (transferida do Ministério da Fazenda);
 - e) Comissão Nacional da Política Agrária;
 - f) Conselho Florestal Federal;
 - g) Conselho de Imigração e Colonização (anteriormente subordinado à Presidência da República e que existirá até a instalação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização);
 - h) Departamento Nacional de Imigração (transferido do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e que existirá até a instalação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização);
 - i) Departamento de Administração;
 - j) Departamento Nacional da Produção Animal;
 - l) Departamento Nacional da Produção Vegetal;
 - m) Divisão de Economia Cafeeira (transferida do Ministério da Fazenda);
 - n) Seção de Segurança Nacional;
 - o) Serviço de Economia Rural;
 - p) Serviço de Estatística;
 - q) Serviço de Expansão do Trigo;
 - r) Serviço Florestal;
 - s) Serviço de Informação Agrícola;
 - t) Superintendência do Ensino Agrícola e Veterinário;
 - u) Universidade Rural de Minas Gerais (transferida do antigo Ministério da Educação e Saúde).
- § 1.º Ficam sob a jurisdição do Ministério da Agricultura e Pecuária os seguintes órgãos:
- a) Caixa do Crédito da Pesca;
 - b) Comissão Liquidante do D.N.C. (transferida do Ministério da Fazenda);
 - c) Instituto do Açúcar e do Alcool;
 - d) Instituto Brasileiro do Café (a organizar);
 - e) Instituto de Imigração e Colonização (a organizar);
 - f) Instituto Nacional do Mate;
 - g) Instituto Nacional do Pinho (transferido do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio); e
 - h) Banco Nacional de Crédito Cooperativo.
- § 2.º Fica sob a orientação e a fiscalização do Ministério da Agricultura a Companhia Usinas Nacionais.
- § 3.º Fica extinta a Comissão de Construção do Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agrônomicas, cujas atribuições passam para a Divisão de Obras do Departamento de Administração deste Ministério.
- § 4.º A Comissão Executiva de Defesa da Borracha será presidida pelo Ministro da Agricultura e nela se farão representar os Ministérios da Fazenda e da Indústria e Comércio.
- § 5.º A Comissão de Financiamento da Produção, presidida pelo Ministro da Agricultura, será composta de um representante do Ministério da Fazenda, um do Ministério da Indústria e Comércio, um do Ministério dos Transportes, um representante do Estado-Maior das Forças Armadas, um representante do órgão executor dos controles da importação e exportação, um representante da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Bando do Brasil e um representante da Confederação Rural Brasileira.

IX — MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

Art. 18. O Ministério das Comunicações tem a seu cargo a execução da política do Governo Federal relativa às comunicações e, notadamente:

- a) estudo e despacho de todos os assuntos relacionados com as comunicações postais, telegráficas e telefônicas, radiocomunicações, radiodifusão e televisão;
- b) serviços postais;
- c) exploração, diretamente ou mediante autorização ou concessão, dos serviços de telégrafos, de radiocomunicação, de radiodifusão e de telefones interestaduais e internacionais;
- d) assessoramento do Presidente da República nos assuntos relativos à concessão ou cassação de licenças para utilização de canais de radiodifusão e televisão;
- e) coordenação, em todo o território nacional, dos serviços postal, telegráfico, telefônico, de radiocomunicação, radiodifusão e televisão;
- f) elaboração e execução do Plano Postal-Telegráfico;
- g) aperfeiçoamento do pessoal utilizado para execução dos seus serviços;
- h) estatísticas relativas aos assuntos de sua competência.

Art. 19. O Ministério das Comunicações compreende:

- a) Gabinete do Ministro (a organizar);
- b) Comissão Executiva do Plano Postal-Telegráfico (transferida do antigo Departamento dos Correios e Telégrafos);
- c) Comissão Técnica de Rádio (transferida do antigo Departamento dos Correios e Telégrafos);
- d) Departamento de Administração (em que se transforma o Serviço de Administração do antigo Departamento dos Correios e Telégrafos);
- e) Departamento dos Correios e Telégrafos (que se incorpora a este Ministério);
- f) Serviço de Documentação (a organizar);
- g) Serviço de Estatística (a organizar).

X — MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA

Art. 20. O Ministério da Educação e Cultura tem a seu cargo a execução da política do Governo Federal relacionada com o amparo, a expansão e a difusão da educação e cultura e, notadamente:

- a) estudo e despacho de todos os assuntos relacionados com o sistema federal do ensino, as ciências, as letras e as artes;
- b) promoção e coordenação das atividades relativas à educação e à cultura em todo o território nacional;
- c) organização e execução de campanhas nacionais de combate ao analfabetismo, com a colaboração dos governos estaduais e municipais;
- d) estímulo e amparo à produção de livros didáticos e orientação e fiscalização de sua importação;
- e) manutenção do sistema federal do ensino;
- f) orientação e fiscalização da execução das leis, regulamentos e normas relativas ao ensino;
- g) incentivo e amparo das atividades educacionais científicas, culturais, cívicas e desportivas, mediante concessão de auxílios e assistência técnica aos Estados, Municípios e particulares;
- h) conservação de monumentos, obras, documentos e objetos de valor histórico ou artístico, existentes no território nacional;
- i) utilização e amparo da cinematografia, da radiodifusão, da televisão e do teatro, como instrumentos de educação e de difusão da cultura;
- j) realização de pesquisas, estudos, inquéritos e intercâmbio, no país e no estrangeiro, sobre assuntos atinentes à educação e à cultura;

l) proteção às ciências e às artes, conservação, orientação e difusão da cultura científica e artística e promoção da investigação científica, tecnológica e histórica;

m) estatísticas sobre as atividades educacionais e culturais no país.

Art. 21. O Ministério da Educação e Cultura compreende:

- a) Gabinete do Ministro;
- b) Biblioteca Nacional;
- c) Casa de Ruy Barbosa;
- d) Colégio Pedro II — Externato;
- e) Colégio Pedro II — Internato;
- f) Comissão Nacional do Ensino Primário;
- g) Comissão Nacional do Livro Didático;
- h) Conselho de Fiscalização das Expedições Artísticas e Científicas no Brasil (transferido do Ministério da Agricultura);
- i) Conselho Nacional de Cultura (não instalado);
- j) Conselho Nacional de Desportos;
- l) Conselho Nacional de Educação;
- m) Delegacias Federais de Educação (não instaladas);
- n) Departamento de Administração;
- o) Departamento Nacional de Educação;
- p) Diretoria do Ensino Comercial;
- q) Diretoria do Ensino Industrial;
- r) Diretoria do Ensino Secundário;
- s) Diretoria do Ensino Superior;
- t) Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional;
- u) Instituto Joaquim Nabuco;
- v) Instituto Nacional de Cinema Educativo (que existirá até a instalação do Instituto Nacional do Cinema);
- x) Instituto Nacional do Cinema (a organizar);
- aa) Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos;
- bb) Instituto Nacional do Livro;
- cc) Museu Histórico Nacional;
- dd) Museu Imperial;
- ee) Museu Nacional de Belas Artes;
- ff) Observatório Nacional;
- gg) Serviço de Censura de Diversões Públicas (transferido do Departamento Federal de Segurança Pública do antigo Ministério da Justiça e Negócios Interiores);
- hh) Serviço de Documentação;
- ii) Serviço de Estatística;
- jj) Serviço Nacional do Teatro;
- ll) Serviço de Radiodifusão Educativa.

§ 1.º Ficam sob a jurisdição do Ministério da Educação e Cultura:

- a) Conselho Nacional de Pesquisas (transferido da Presidência da República);
- b) Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura (transferido do M.R. Exteriores);
- c) Universidade da Bahia;
- d) Universidade do Brasil;
- e) Universidade de Minas Gerais;
- f) Universidade do Paraná;
- g) Universidade do Recife;
- h) Universidade do Rio Grande do Sul;

§ 2.º As unidades administrativas supramencionadas que não trazem a indicação da origem são as que constituíam o antigo Ministério da Educação e Saúde ou a este se achavam jurisdicionadas.

§ 3.º As instituições ou associações que tenham por objetivo a prestação de serviços educacionais, científicos, culturais ou desportivos, desde que tenham sido criadas pelo Poder Público ou recebam favores do Estado, ficam sob a fiscalização e orientação do Ministério da Educação e Cultura, para efeito de coordenação e unificação das atividades comuns.

XI — MINISTÉRIO DA FAZENDA

Art. 22. O Ministério da Fazenda tem a seu cargo a execução política financeira e fiscal do Governo Federal e, notadamente:

- a) estudo e despacho de todos os assuntos relacionados com a vida financeira do país;
- b) arrecadação e fiscalização das rendas que competem à União;
- c) centralização das operações financeiras de receita e despesa e execução dos serviços de contabilidade da União;
- d) administração da dívida pública, interna e externa, da União;
- e) realização, no exterior, dos pagamentos do Governo Brasileiro;
- f) aquisição do material permanente e de consumo destinado aos serviços civis da União;
- g) controle do mercado monetário, das operações bancárias, de câmbio e de seguros privados e capitalização;
- h) defesa, guarda e conservação dos bens imóveis da União;
- i) compra e venda de títulos federais em Bôlsa;
- j) cunhagem de moedas divisionárias, emissão de valores da União e sua inutilização quando tornados sem aplicação, assim como verificação da legitimidade ou falsidade dos mesmos;

l) estatísticas financeiras e fiscais.

Art. 23. O Ministério da Fazenda compreende:

- a) Gabinete do Ministro;
- b) Alfândegas;
- c) Biblioteca;
- d) Caixa de Amortização;
- e) Câmara de Reajustamento Econômico;
- f) Casa da Moeda;
- g) Comissão de Investimentos;
- h) Comissão de Reparações de Guerra (transferida do Ministério das Relações Exteriores);
- i) Conselho de Contribuintes (1.º);
- j) Conselho de Contribuintes (2.º);
- l) Conselho Superior de Tarifa;
- m) Conselho Técnico de Economia e Finanças;
- n) Conselho de Terras da União;
- o) Contadoria-Geral da República;
- p) Cursos de Aperfeiçoamento;
- q) Delegacias do Tesouro Brasileiro no Exterior;
- r) Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional;
- s) Departamento Federal de Compras;
- t) Departamento de Seguros Privados e Capitalização (transferido do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio);
- u) Direção-Geral da Fazenda Nacional;
- v) Diretoria da Despesa Pública;
- x) Diretoria das Rendas Aduaneiras;
- z) Diretoria das Rendas Internas;
- aa) Divisão do Imposto de Renda;
- bb) Divisão do Material;
- cc) Divisão de Obras;
- dd) Divisão de Orçamento;
- ee) Divisão de Pessoal;
- ff) Laboratório Nacional de Análises;
- gg) Procuradoria-Geral da Fazenda Pública;
- hh) Serviço de Comunicações;
- ii) Serviço de Estatística;
- jj) Serviço do Patrimônio da União;
- ll) Superintendência da Moeda e do Crédito.

Parágrafo único. Ficam sob a jurisdição do Ministério da Fazenda:

- a) Banco do Brasil S/A;
- b) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico;
- c) Caixa de Mobilização Bancária;
- d) Instituto de Resseguros do Brasil.

Art. 24. Além dos membros atuais do Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito passam a integrá-lo os Ministros de Estado da Agricultura, da Indústria e Comércio e do Interior.

XII — MINISTÉRIO DA GUERRA

Art. 25. O Ministério da Guerra tem a seu cargo a execução da política do Governo Federal referente à defesa da Nação, à garantia dos poderes constituídos, à manutenção da lei e da ordem e, notadamente:

- a) estudo e despacho dos assuntos relacionados com o equipamento, mobilização e emprêgo das forças de terra;
- b) coordenação da ação das forças de terra com as demais forças armadas e outras atividades do país, visando a defesa total da Nação;
- c) medidas relacionadas com o equipamento do país, tendo em vista os interesses da segurança nacional;
- d) preparo, elaboração e estudo de documentos cartográficos de interesse militar para o país;
- e) medidas visando o aperfeiçoamento das técnicas industriais de interesse militar;
- f) manutenção e exploração de fábricas de interesse para a segurança nacional;
- g) ensino militar, instrução e preparação dos quadros e da tropa do exército ativo e suas reservas.

Art. 26. O Ministério da Guerra compreende:

- a) Gabinete do Ministro;
- b) Conselho Superior de Economias de Guerra;
- c) Departamento de Desportos do Exército;
- d) Departamento-Geral de Administração;
- e) Departamento Técnico e de Produção do Exército;
- f) Diretoria-Geral de Engenharia;
- g) Diretoria-Geral de Ensino;
- h) Diretoria-Geral de Material Bélico;
- i) Diretoria-Geral do Pessoal;
- j) Diretoria-Geral de Remonta;
- l) Diretoria-Geral de Saúde;
- m) Diretoria-Geral do Serviço Militar;
- n) Estado-Maior do Exército;
- o) Secretaria-Geral do Ministério da Guerra;
- p) Zona Militar do Centro;
- q) Zona Militar do Leste;
- r) Zona Militar do Norte;
- s) Zona Militar do Sul.

XIII — MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Art. 27. O Ministério da Indústria e Comércio tem a seu cargo a execução da política econômica do Governo Federal relativa à indústria e ao comércio e, notadamente:

- a) estudo e despacho de todos os assuntos relativos à indústria e ao comércio nacionais;
- b) incremento do progresso industrial e comercial do país e expansão de suas forças econômicas;
- c) expansão do consumo de produtos nacionais nos mercados interno e externo;
- d) modernização e racionalização dos instrumentos e métodos de produção industrial;
- e) proteção da propriedade industrial em sua função econômica e jurídica, mediante garantia de patentes de invenção e marcas de fábrica e dos direitos dos que contribuem para o melhor aproveitamento e distribuição da riqueza;
- f) maior utilização das invenções e do progresso tecnológico pela indústria nacional;
- g) serviços pertinentes ao Registro do Comércio e ao assentamento dos usos e costumes comerciais;
- h) propaganda da produção brasileira, mediante manutenção de escritórios de propaganda e expansão comercial, realização de feiras, certames e exposições;
- i) controle da importação e da exportação;
- j) pesquisas sobre custos de produção e distribuição e inquéritos econômicos visando a diminuição do custo de vida e execução das medidas adotadas com esse objetivo;
- l) regulamento e disciplina da distribuição e transporte, no território nacional, dos gêneros e mercadorias de primeira necessidade, inclusive tabelamento de serviços e utilidades essenciais;
- m) fiscalização das leis metrológicas e solução das dúvidas em torno de sua aplicação;

n) estudo das tarifas aduaneiras e de acordos e tratados internacionais, visando o amparo e proteção da economia nacional;

o) estatísticas comerciais e industriais.

Art. 28. O Ministério da Indústria e Comércio compreende:

- a) Gabinete do Ministro (a organizar);
- b) Comissão Executiva Têxtil (em extinção);
- c) Comissão Federal de Abastecimento e Preços;
- d) Comissão de Metrologia;
- e) Conselho de Recursos da Propriedade Industrial;
- f) Departamento de Administração (a organizar);
- g) Departamento Nacional de Indústria e Comércio;
- h) Departamento Nacional de Propriedade Industrial;
- i) Instituto Nacional de Tecnologia;
- j) Serviço de Documentação (a organizar);
- l) Serviço de Estatística (a organizar);

§ 1.º Fica sob a jurisdição do Ministério da Indústria e Comércio a Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional (transferida do Ministério da Fazenda);

§ 2.º Fica sob a orientação e fiscalização do Ministério da Indústria e Comércio a Fábrica Nacional de Motores S.A.

§ 3.º As unidades administrativas supramencionadas que não trazem ao lado indicação de origem integravam o antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

§ 4.º Ficam sob a jurisdição do Ministério da Indústria e Comércio as atividades do controle da importação e exportação.

§ 5.º Fica extinta a Comissão Permanente de Exposições e Feiras, cujas atribuições passam para o Departamento Nacional de Indústria e Comércio.

XIV — MINISTÉRIO DO INTERIOR

Art. 29. O Ministério do Interior tem a seu cargo a execução da política do Governo Federal de valorização, recuperação e desenvolvimento regionais e, notadamente:

- a) preparo e execução dos planos de valorização regional previstos na Constituição Federal e de outros que venham a ser estabelecidos;
- b) obras e serviços de defesa contra as inundações e combate aos efeitos das secas nas regiões do país sujeitas a esses flagelos, amparo às populações atingidas e promoção da melhoria de seu nível de vida;
- c) obras de saneamento em todo o território nacional;
- d) amparo e assistência ao aborígene, protegendo sua vida, propriedade e liberdade e promovendo sua integração na comunidade nacional;
- e) coordenação do sistema estatístico brasileiro e realização periódica do recenseamento geral do país;
- f) assistência técnica e financeira aos Municípios para execução de serviços públicos locais;
- g) fiscalização dos bancos instituídos pela União visando o desenvolvimento econômico de determinadas regiões do país.

Art. 30. O Ministério do Interior compreende:

- a) Gabinete do Ministro (a organizar);
- b) Administrações dos Territórios Federais (transferidas do antigo Ministério da Justiça e Negócios Interiores);
- c) Comissão do Vale do São Francisco (transferida da Presidência da República);
- d) Conselho Nacional de Proteção aos Índios (transferido do Ministério da Agricultura);
- e) Departamento de Administração (a organizar);
- f) Departamento de Administração Territorial (em que se transforma a Divisão do Interior do Departamento de Administração e Justiça do antigo Ministério da Justiça e Negócios Interiores);

g) Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (transferido do antigo Ministério da Viação e Obras Públicas);

h) Departamento Nacional de Obras de Saneamento (transferido do antigo Ministério da Viação e Obras Públicas);

i) Serviço de Documentação (a organizar);

j) Serviço de Estatística (a organizar);

l) Serviço de Proteção aos Índios (transferido do Ministério da Agricultura);

m) Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (a organizar).

§ 1.º Ficam sob a jurisdição do Ministério do Interior o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (transferido da Presidência da República), o Banco de Crédito da Amazônia e o Banco do Nordeste.

§ 2.º Fica sob a orientação e fiscalização do Ministério do Interior a Fundação Brasil Central.

XV — MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, SEGURANÇA E ASSUNTOS POLÍTICOS

Art. 31. O Ministério da Justiça, Segurança e Assuntos Políticos tem a seu cargo a execução da política do Governo Federal visando a manutenção da ordem jurídica e da segurança interna e, notadamente:

a) estudo e despacho dos problemas legais de âmbito nacional, das questões concernentes à cidadania, ao estatuto pessoal, aos direitos políticos e às garantias constitucionais e preparo dos atos respectivos;

b) fiscalização da execução, em todo o país, dos dispositivos legais de caráter penal e relativos ao regime penitenciário;

c) estudo, elaboração e orientação da execução de planos de construção e reforma de estabelecimentos penais da União e dos Estados;

d) execução, em todo o território nacional, da polícia marítima, aérea e de fronteiras e colaboração com os Governos dos Estados na manutenção da ordem pública e repressão da criminalidade;

e) execução dos serviços de segurança pública, o de manutenção da ordem e de repressão da criminalidade na Capital da República;

f) elaboração ou revisão de projetos de lei a serem submetidos pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional;

g) relações do Poder Executivo com os Poderes Legislativo e Judiciário;

h) relações com os Governos dos Estados e com a Prefeitura do Distrito Federal;

i) defesa da União em juízo, organização e direção do Ministério Público Federal, do Distrito Federal e dos Territórios;

j) estatísticas demográficas, morais, administrativas e políticas.

Art. 32. O Ministério da Justiça, Segurança e Assuntos Políticos compreende:

a) Gabinete do Ministro;

b) Agência Nacional;

c) Arquivo Nacional;

d) Colônia Agrícola do Distrito Federal;

e) Colônia Penal Cândido Mendes;

f) Conselho Nacional da Ordem do Mérito;

g) Conselho Nacional de Trânsito;

h) Consultoria-Geral da República;

i) Departamento de Administração;

j) Departamento Federal de Segurança Pública (menos o Serviço de Censura de Diversões Públicas, transferido para o Ministério da Educação e Cultura; o Serviço de Trânsito e o Corpo de Bombeiros, transferidos para a Prefeitura do Distrito Federal);

l) Departamento de Imprensa Nacional;

m) Departamento da Justiça (em que se transforma o Departamento de Interior e Justiça, com exclusão da

Divisão do Interior, transferida para o Ministério do Interior com a denominação de Departamento de Administração Territorial);

n) Inspetoria-Geral Penitenciária;

o) Ministério Público Federal;

p) Ministério Público junto à Justiça do Distrito Federal e dos Territórios;

q) Presídio do Distrito Federal;

r) Serviço de Documentação;

s) Serviço de Estatística.

§ 1.º As unidades administrativas supramencionadas, com exceção do Conselho Nacional da Ordem do Mérito, integravam o antigo Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

§ 2.º Fica sob a jurisdição do Ministério da Justiça, Segurança e Assuntos Políticos a Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 3.º A Polícia Militar do Distrito Federal passa a integrar o Departamento Federal de Segurança Pública.

XVI — MINISTÉRIO DA MARINHA

Art. 33. O Ministério da Marinha tem a seu cargo a execução da política do Governo Federal referente à defesa naval e, notadamente:

a) estudo e despacho dos assuntos relacionados com o equipamento, mobilização e emprego das forças navais;

b) execução, fiscalização, controle e coordenação das comunicações navais;

c) promoção e orientação de estudos e pesquisas sobre hidrografia, oceanografia, navegação, e meteorologia, de interesse para a defesa nacional;

d) coordenação de sua ação com as demais forças armadas e com as outras atividades do país, visando a defesa total da Nação;

e) manutenção de estaleiros e arsenais de interesse para a defesa naval;

f) orientação e execução de todos os ramos de ensino e instrução dos quadros e da tropa da Marinha de Guerra e suas reservas.

Art. 34. O Ministério da Marinha compreende:

a) Gabinete do Ministro;

b) Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais;

c) Conselho de Almirantado;

d) Conselho de Promoções;

e) Diretoria do Armamento da Marinha;

f) Diretoria de Eletrônica;

g) Diretoria de Engenharia Naval;

h) Diretoria de Hidrografia e Navegação;

i) Diretoria de Intendência;

j) Diretoria do Pessoal;

l) Diretoria de Portos e Costas;

m) Diretoria de Saúde Naval;

n) Estado-Maior da Armada;

o) Secretaria-Geral da Marinha.

XVII — MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

Art. 35. O Ministério de Minas e Energia tem a seu cargo a execução da política econômica do Governo Federal relacionada com a mineração e com a produção de energia e, notadamente:

a) estudo e despacho de todos os assuntos referentes às minas e às fontes de energia do país;

b) fomento, amparo e desenvolvimento da produção mineral do país;

c) estudo geológico do território nacional e aproveitamento das águas subterrâneas;

d) fomento, amparo e incentivo do aproveitamento industrial progressivo das fontes de energia hidrelétrica em todo o país;

e) orientação e fiscalização de todas as atividades relativas à mineração e metalurgia no território nacional;

- f) execução e fiscalização dos Códigos de Minas e de Águas e da legislação complementar;
- g) estatísticas relativas à produção mineral e de energia.

Art. 36. O Ministério de Minas e Energia compreende:

- a) Gabinete do Ministro (a organizar);
- b) Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos (transferida do Ministério das Relações Exteriores);
- c) Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (anteriormente subordinado diretamente à Presidência da República);
- d) Conselho Nacional de Minas e Metalurgia (transferido do Ministério da Viação e Obras Públicas);
- e) Conselho Nacional do Petróleo (anteriormente subordinado diretamente à Presidência da República);
- f) Departamento de Administração (a organizar);
- g) Departamento Nacional da Produção Mineral (transferido do Ministério da Agricultura);
- h) Comissão Executiva do Plano de Carvão (a organizar);
- i) Serviço de Documentação (a organizar);
- j) Serviço de Estatística (a organizar);

§ 1.º Fica sob a jurisdição do Ministério de Minas e Energia o Instituto Nacional do Sal.

§ 2.º Ficam sob a orientação e fiscalização do Ministério de Minas e Energia:

- a) Companhia Hidrelétrica do São Francisco S.A.;
- b) Companhia Nacional de Alcalis;
- c) Companhia Siderúrgica Nacional;
- d) Companhia do Vale do Rio Doce S.A.;
- e) Petrobrás S.A.

§ 3.º A Comissão Permanente de Crenologia passa a fazer parte do Departamento Nacional da Produção Mineral.

XVIII — MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Art. 37. O Ministério da Previdência Social tem a seu cargo a execução da política do Governo Federal relativa à melhoria das condições de vida e garantia do bem-estar da população e, notadamente:

- a) estudo e despacho dos assuntos relacionados com as atividades governamentais no setor da previdência e da assistência social;
- b) coordenação e fiscalização das atividades de previdência e assistência social no país e elaboração de normas reguladoras dessas atividades;
- c) estudos, inquéritos, pesquisas, formulação e execução de programas relativos à melhoria das condições de habitação, alimentação e vestuário da população nacional;
- d) controle da aplicação dos recursos federais, concedidos sob a forma de auxílios e subvenções, às entidades que colaborarem com a União ou prestarem serviços de interesse público no setor da previdência e da assistência social;

e) assistência, fiscalização e orientação de todas as atividades públicas ou privadas, realizadas no país e pertinentes aos fins de sua competência;

f) amparo, adaptação e recuperação dos cegos, surdos, mudos, mutilados e outros deficientes;

g) elaboração do programa e orçamento anual de aplicação das reservas das instituições de previdência e caixas econômicas federais;

h) estatísticas referentes às atividades incluídas na esfera de sua competência.

Art. 38. O Ministério da Previdência Social compreende:

- a) Gabinete do Ministro (a organizar);
- b) Comissão Nacional de Alimentação (transferida do antigo Ministério da Educação e Saúde);
- c) Comissão Nacional do Bem-Estar Social (transferida do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio);

d) Comissão de Readaptação dos Incapazes das Forças Armadas (transferida da Presidência da República);

e) Conselho Nacional de Serviço Social (transferido do antigo Ministério da Educação e Saúde);

f) Conselho Superior de Previdência Social (transferido do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio);

g) Departamento de Administração (a organizar);

h) Departamento Nacional da Criança (transferido do antigo Ministério da Educação e Saúde);

i) Departamento Nacional da Previdência Social (transferido do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio);

j) Instituto Benjamin Constant (transferido do Ministério da Educação e Saúde);

l) Instituto Nacional de Surdos-Mudos (transferido do antigo Ministério da Educação e Saúde);

m) Serviço de Assistência a Menores (transferido do antigo Ministério da Justiça e Negócios Interiores);

n) Serviço Atuarial (transferido do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio);

o) Serviço de Documentação (a organizar);

p) Serviço de Estatística (a organizar).

§ 1.º Ficam sob a jurisdição do Ministério da Previdência Social;

a) Caixas de Aposentadoria e Pensões (transferidas do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio);

b) Caixas Econômicas Federais (transferidas do Ministério da Fazenda);

c) Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais (transferido do Ministério da Fazenda);

d) Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (transferido do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio);

e) Institutos de Aposentadoria e Pensões (transferidos do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio);

f) Serviço de Alimentação da Previdência Social (transferido do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio);

g) Serviço de Assistência Médico-Domiciliária de Urgência (transferido do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio);

h) Serviço Social Rural (a organizar).

§ 2.º Ficam sob a orientação e fiscalização do Ministério da Previdência Social:

a) Fundação Abrigo Cristo Redentor;

b) Fundação da Casa Popular;

c) Fundação Darcy Vargas;

d) Legião Brasileira de Assistência.

§ 3.º As instituições ou associações que tenham por objetivo a prestação de serviços sociais, desde que tenham sido criadas pelo Poder Público ou recebam favores do Estado, ficam sob a fiscalização e orientação do Ministério da Previdência Social, para efeito de coordenação e unificação das atividades comuns.

XIX — MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Art. 39. O Ministério das Relações Exteriores tem a seu cargo a execução da política exterior do Governo Federal e, notadamente:

a) estudo e despacho dos assuntos referentes à proteção e garantia dos direitos e interesses do Brasil e dos brasileiros junto aos Estados estrangeiros;

b) estudo dos problemas relacionados com a participação do Brasil em programas internacionais de assistência técnica;

c) orientação e superintendência dos serviços diplomático e consular da Nação;

d) negociação de acordos comerciais, tratados, convenções, protocolos e quaisquer convênios internacionais;

e) participação do Brasil em organismos, congressos e conferências internacionais.

Art. 40. O Ministério das Relações Exteriores compreende :

- a) Gabinete do Ministro;
- b) Comissão Nacional de Assistência Técnica;
- c) Instituto Rio Branco;
- d) Missões Diplomáticas;
- e) Repartições Consulares;
- f) Secretaria de Estado;
- g) Serviço de Informações;
- h) Consultor Jurídico.

XX — MINISTÉRIO DA SAÚDE PÚBLICA

Art. 41. O Ministério da Saúde Pública tem a seu cargo a execução da política do Governo Federal relativa à elevação do nível sanitário da população e, notadamente :

- a) estudo e despacho de todos os assuntos relativos à saúde pública;
- b) medidas de conservação ou de melhoria das condições sanitárias do país;
- c) amparo, fiscalização e assistência das atividades privadas no setor da saúde;
- d) coordenação dos esforços oficiais em matéria de saúde, higiene e saneamento, inclusive aperfeiçoamento de pessoal especializado;
- e) inquéritos, pesquisas e estudos sobre assuntos de sua competência bem como execução de campanhas de combate a endemias e epidemias;
- f) estatísticas sobre assuntos incluídos no seu campo de ação.

Art. 42. O Ministério da Saúde Pública compreende :

- a) Gabinete do Ministro (a organizar);
- b) Conselho Nacional de Saúde;
- c) Departamento de Administração (a organizar);
- d) Departamento Nacional de Saúde;
- e) Instituto Oswaldo Cruz;
- f) Serviço de Documentação (a organizar);
- g) Serviço de Estatística (a organizar);

§ 1.º Fica sob a jurisdição do Ministério da Saúde Pública o Serviço Especial de Saúde Pública.

§ 2.º As unidades administrativas supramencionadas, com exceção das que trazem a indicação "a organizar", integravam o antigo Ministério da Educação e Saúde.

XXI — MINISTÉRIO DO TRABALHO

Art. 43. O Ministério do Trabalho tem a seu cargo a execução da política social do Governo Federal no tocante à proteção do trabalho e do trabalhador e, notadamente :

- a) estudo e despacho de todos os assuntos relacionados com o amparo e proteção do trabalho e garantia dos direitos do trabalhador;
- b) fiscalização das leis de proteção ao trabalho e de organização sindical;
- c) organização do plano de aplicação do Fundo Social Sindical, expedição de normas reguladoras e fiscalizadoras dessa aplicação;
- d) fomento e incentivo da sindicalização, mediante propaganda e divulgação de suas vantagens, realização de cursos de preparação e orientação e prestação de toda assistência aos sindicatos;
- e) coordenação da oferta e procura de trabalho, manutenção de cadastros da mão-de-obra e promoção da instalação de escritórios e agências de colonização;
- f) promoção de medidas relativas à manutenção do pleno emprego e elevação do nível de vida dos trabalhadores;
- g) recreação operária, manutenção de creches, centros de assistência médica e de elevação do nível cultural dos trabalhadores;
- h) fomento da poupança, do espírito associativo, e da organização cooperativista dos trabalhadores;
- i) elaboração e divulgação de estatística sobre a matéria de sua competência.

Art. 44. O Ministério do Trabalho compreende :

- a) Gabinete do Ministro;
- b) Comissão do Enquadramento Sindical;
- c) Comissão do Imposto Sindical;
- d) Comissão Técnica de Orientação Sindical;
- e) Comissões de Salário Mínimo;
- f) Delegacias Regionais do Trabalho;
- g) Delegacia do Trabalho Marítimo;
- h) Departamento de Administração;
- i) Departamento Nacional do Trabalho;
- j) Serviço de Documentação;
- l) Serviço de Estatística.

§ 1.º As unidades administrativas supramencionadas integravam o antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

§ 2.º Ficam sob a jurisdição do Ministério do Trabalho os seguintes órgãos :

- a) Conselho Federal de Contabilidade;
- b) Conselho Federal de Medicina;
- c) Conselho Federal de Economistas Profissionais;
- d) Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura;
- e) Conselho Federal de Química.

§ 3.º Fica sob a orientação e fiscalização do Ministério do Trabalho a Fundação Rádio Mauá.

XXII — MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES

Art. 45. Ao Ministério dos Transportes cabe a execução da política do Governo visando a melhoria e a ampliação do sistema de transportes do país e, notadamente :

- a) estudo e despacho de todos os assuntos relativos à manutenção, ampliação e aperfeiçoamento dos meios de transportes fluviais, rodoviários, ferroviários e marítimos do país;
- b) estudo das questões econômicas, financeiras, comerciais e técnicas referentes às atividades de transportes no território nacional;
- c) controle, fiscalização e orientação do aparelhamento e exploração dos portos e vias d'água do país, no que se refere às condições de navegação, marítima ou interior;
- d) administração e superintendência das estradas de ferro da União e das demais empresas de transporte terrestre ou marítimo incorporadas ao patrimônio nacional;
- e) controle da aplicação dos recursos federais concedidos a autarquias e a outras entidades públicas ou privadas para a prestação de serviços ou cumprimento de programas relativos a transportes;
- f) fiscalização dos serviços públicos de transportes concedidos pelo Governo Federal a particulares;
- g) administração do fundo rodoviário nacional;
- h) execução dos planos rodoviários, ferroviários e de viação nacional;
- i) estatísticas relativas aos transportes.

Art. 46. O Ministério dos Transportes compreende :

- a) Gabinete do Ministro;
- b) Comissão do Plano Geral da Viação Nacional;
- c) Departamento de Administração;
- d) Departamento Nacional de Estradas de Ferro;
- e) Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais;
- f) Serviço de Documentação;
- g) Serviço de Estatística.

§ 1.º Ficam sob a jurisdição do Ministério dos Transportes os seguintes órgãos :

- a) Administração do Porto do Rio de Janeiro;
- b) Comissão de Marinha Mercante;
- c) Comissão Mista Ferroviária Brasileiro-Boliviana;
- d) Companhia Nacional de Navegação Costeira;
- e) Departamento Nacional de Estradas de Rodagem;
- f) Estradas de Ferro Autárquicas;
- g) Lóide Brasileiro;
- h) Serviço de Navegação da Baía do Prata;
- i) Serviços de Navegação da Amazônia e de Administração do Porto do Pará.

§ 2.º As unidades administrativas supramencionadas integravam o antigo Ministério da Viação e Obras Públicas ou a este se achavam juridicionadas.

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 47. Haverá, na sede de cada Ministério, uma Delegação do Tribunal de Contas, uma Contadoria Seccional da Contadoria-Geral da República e uma Tesouraria.

Parágrafo único. A Tesouraria, em cada Ministério, será subordinada ao respectivo Departamento de Administração ou órgão correspondente.

Art. 48. As Delegações do Tribunal de Contas, Contadorias Seccionais e Tesourarias serão instaladas dentro do prazo de 30 dias contados da publicação desta lei.

Art. 49. A Delegação do Tribunal de Contas junto a cada Ministério terá por função acompanhar a execução orçamentária pelo exame dos balancetes financeiros mensais, organizados pela Contadoria Seccional respectiva.

§ 1.º A tomada das contas dos diversos responsáveis será feita, em cada Ministério, pela respectiva Delegação do Tribunal de Contas, que procederá ao exame, em cada mês, dos comprovantes de despesas e documentos respectivos. Qualquer irregularidade será comunicada ao respectivo Ministro de Estado e ao Presidente do Tribunal de Contas.

§ 2.º A Delegação do Tribunal de Contas junto ao Ministério da Fazenda exercerá, em relação à Presidência da República e órgãos a ela diretamente subordinados, as atribuições previstas neste artigo.

Art. 50. A Contadoria Seccional junto a cada Ministério terá a seu cargo a organização dos balancetes mensais, financeiros e patrimoniais, assim como dos balanços anuais destinados à Contadoria-Geral da República.

Art. 51. A Tesouraria de cada Ministério terá a seu cargo efetuar os pagamentos à conta dos créditos orçamentários e adicionais distribuídos ao respectivo Departamento de Administração e realizar outras operações financeiras definidas em regimento.

§ 1.º O Poder Executivo expedirá um regimento padrão para as Tesourarias dos Ministérios e fixar-lhes-á a lotação mediante redistribuição dos atuais tesoureiros e tesoureiros-auxiliares do serviço público federal.

§ 2.º Serão efetuados pela Tesouraria do Ministério da Fazenda os pagamentos correspondentes às despesas do Congresso Nacional, do Tribunal de Contas, da Presidência da República e dos órgãos a ela diretamente subordinados, competindo à Tesouraria do Ministério da Justiça efetuar os pagamentos relativos ao Poder Judiciário.

Art. 52. O Ministério da Fazenda providenciará a abertura, no Banco do Brasil S. A., de contas especiais para cada um dos Ministérios e órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, as quais serão movimentadas, por meio de cheques, ordens de pagamentos e de suprimento, pelos respectivos Ministros de Estado ou dirigentes dos referidos órgãos, ou pelas autoridades a que os mesmos delegarem competência expressa para esse fim.

§ 1.º Os suprimentos a crédito dessas contas serão feitos pelo Ministério da Fazenda à vista de requisição do Ministro de Estado ou dirigente de órgão diretamente subordinado à Presidência da República.

§ 2.º Os Ministros de Estado deverão elaborar, antes do início de cada exercício financeiro, um programa de execução orçamentária especificando a periodicidade da distribuição ao Banco do Brasil dos suprimentos correspondentes à dotação de cada Ministério.

§ 3.º Mediante exposição justificada da Secretaria do Conselho de Coordenação e Planejamento, o Presidente da República poderá alterar, em qualquer época do ano, a periodicidade estabelecida no início do ano financeiro.

Art. 53. Ficam extensivas a todos os Ministérios e órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República as disposições constantes do art. 1.º e seu parágrafo único da Lei n.º 601, de 28 de dezembro de 1948.

Art. 54. Os créditos orçamentários e adicionais, destinados aos Ministérios e órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, consideram-se registrados pelo Tribunal de Contas, para fins de utilização imediata da

administração pública à vista da publicação da lei orçamentária ou dos decretos de sua abertura e distribuídos aos respectivos Departamentos de Administração ou órgãos equivalentes.

§ 1.º A redistribuição dos créditos orçamentários e adicionais às Delegacias Fiscais nos Estados, ao Departamento Federal de Compras, à Delegacia do Tesouro Brasileiro no Exterior e a qualquer outra repartição pagadora da União, será feita pela Diretoria da Despesa Pública, mediante requisição dos Diretores dos Departamentos de Administração dos Ministérios e dirigentes de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República.

§ 2.º O Poder Executivo regulamentará o processo de distribuição e redistribuição de créditos orçamentários e adicionais, de movimentação e suprimento de fundos e de processamento das despesas públicas, de forma a se obter a maior celeridade, economia e segurança.

Art. 55. Quando a lei não determinar outra forma, o registro do ato será a *posteriori*.

Art. 56. O Presidente da República poderá ordenar o registro, sob reserva, dos contratos a respeito dos quais o Tribunal de Contas não se houver pronunciado dentro de trinta dias a partir da entrada do pedido de registro na Secretaria do Tribunal.

Parágrafo único. Se o Tribunal de Contas, ao se pronunciar, recusar registro ao contrato, proceder-se-á na forma do artigo seguinte.

Art. 57. Nos casos de recusa, pelo Tribunal de Contas, de registro de contrato, nos termos do § 1.º do artigo 77 da Constituição, poderá o Presidente da República determinar a execução do contrato, até o pronunciamento do Congresso Nacional, salvo se a recusa de registro tiver como fundamento a falta de saldo no crédito ou imputação a crédito impróprio.

Art. 58. A expedição de ordens de pagamento cabe, em princípio, aos Ministros de Estado e dirigentes de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, que poderão delegar essa competência, mediante ato expresso, a chefe de serviço ou repartição.

Parágrafo único. Essa delegação de competência não será nominal, mas se referirá ao cargo ou função da autoridade a que fôr concedida e prevalecerá independentemente de renovação, até sua expressa revogação.

Art. 59. As quantias dos empenhos correspondentes a material encomendado, serviço ordenado ou executado, cujo pagamento não possa ser efetuado dentro do exercício, serão escrituradas como despesas efetivas e levadas a Restos a Pagar, a juízo do Ministro de Estado ou dirigente de órgão diretamente subordinado à Presidência da República.

§ 1.º Idêntico regime será aplicado às despesas de obras iniciadas mas não concluídas dentro do exercício.

§ 2.º Os Diretores dos Departamentos de Administração dos Ministérios e os dirigentes de órgãos subordinados à Presidência da República remeterão à Delegação do Tribunal de Contas e à Contadoria-Geral da República a relação das quantias consideradas como Restos a Pagar, nas condições deste artigo.

§ 3.º Diante da prova de que o material foi recebido, o serviço foi executado e a obra foi concluída e aceita, e à vista das respectivas contas, registradas pela Delegação do Tribunal de Contas, serão efetuados os pagamentos sob o título "Restos a Pagar", mediante requisição dos necessários suprimentos ao Tesouro Nacional, desde que o direito do recebimento não tenha incorrido em prescrição quinquenal.

Art. 60. Independência de consulta prévia ao Tribunal de Contas a abertura, mediante decreto do Poder Executivo, de crédito suplementar ou especial devidamente autorizado pelo Congresso Nacional.

Art. 61. Caberá aos Ministros de Estado e dirigentes de órgãos subordinados à Presidência da República

decidir da conveniência da realização de despesas pelo regime de adiantamento.

§ 1.º Ao autorizar o regime de adiantamento, o Ministro de Estado ou dirigente de órgão diretamente subordinado à Presidência da República fixará os prazos de sua aplicação e comprovação.

§ 2.º Serão fixadas em decreto do Poder Executivo as normas a serem obedecidas no caso da execução de despesas pelo regime de adiantamento.

Art. 62. Para aquisição de material e execução de obras públicas e de serviços far-se-á:

a) concorrência pública quando o valor da aquisição ou da obra a executar for igual ou superior a Cr\$ 500.000,00;

b) concorrência administrativa quando esse valor for igual ou superior a Cr\$ 100.000,00 e inferior a Cr\$.... 500.000,00;

c) coleta de preços entre firmas idôneas nos demais casos.

§ 1.º Caberá ao Presidente da República dispensar a realização de concorrência pública ou administrativa, mediante proposta justificada do Ministro de Estado ou dirigente de órgão diretamente subordinado à Presidência da República, quando o exigirem os interesses da administração.

§ 2.º O processo de concorrência pública e administrativa será regulamentado pelo Poder Executivo.

Art. 63. O extranumerário especialista será admitido, mediante portaria do Ministro de Estado ou dirigente de órgão diretamente subordinado à Presidência da República, para o exercício da função reconhecidamente técnico-especializada, para cujo desempenho não exista servidor habilitado. As condições para a admissão desse extranumerário serão fixadas em Regulamento.

Art. 64. Fica o Poder Executivo autorizado a expedir os atos necessários à execução da presente lei, inclusive promover a fusão, extinção ou reorganização das unidades administrativas integrantes ou sob jurisdição dos Ministérios e Órgãos subordinados à Presidência da República, respeitados os limites das dotações orçamentárias.

Parágrafo único. Com o mesmo fim, para o estudo de determinados assuntos ou para a coordenação de atividades correlatas, fica o Poder Executivo autorizado a constituir comissões interministeriais ou interdepartamentais.

Art. 65. Fica mantido o regime de contabilidade pública e de administração financeira atualmente em vigor para os Ministérios militares e para o Estado-Maior das Forças Armadas.

Art. 66. Os Departamentos de Administração ora criados nos Ministérios da Previdência Social, das Comunicações, da Indústria e Comércio, do Interior, de Minas e Energia e da Saúde Pública compreenderão uma Divisão de Orçamento, uma Divisão de Pessoal, uma Divisão de Material e um Serviço de Comunicações.

Parágrafo único. Os Serviços de Documentação ora criados nos mesmos Ministérios, além das seções necessárias compreenderão uma Biblioteca.

Art. 67. O Departamento de Administração e a Biblioteca do antigo Ministério da Educação e Saúde passam para o Ministério da Educação e Cultura.

Art. 68. Os Departamentos de Administração dos antigos Ministérios da Justiça e Negócios Interiores, do Trabalho, Indústria e Comércio, da Viação e Obras Públicas — passam, respectivamente, para os Ministérios da Justiça, Segurança e Assuntos Políticos, do Trabalho e dos Transportes.

Art. 69. Ficam extintas as Seções de Segurança Nacional dos Ministérios, cujas atribuições passam a ser desempenhadas pelos Gabinetes dos Ministros.

Art. 70. O Poder Executivo, dentro do prazo de 60 (sessenta) dias, após a publicação desta lei, obedecendo os limites dos créditos constantes da lei orçamentária para o corrente exercício, publicará o orçamento analítico com a redistribuição dos recursos financeiros correspondentes à nova estrutura da administração ora constituída.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas procederá ao registro automático das novas tabelas desse orçamento analítico, assim como a redistribuição dos respectivos créditos às Tesourarias, dos diversos Ministérios.

Art. 71. Cada Ministério terá um quadro de pessoal próprio, integrado de cargos isolados, de provimento efetivo e em comissão, e de carreira, assim como tabelas de mensalistas.

Art. 72. Os quadros de pessoal já existentes serão reestruturados, mediante proposta do Poder Executivo, a fim de atenderem às modificações introduzidas pela presente lei na organização administrativa do Governo Federal.

Parágrafo único. Até que sejam reestruturados os quadros de pessoal existentes e fixadas as novas lotações, cada órgão conservará, no Ministério que passar a integrar, os cargos da lotação fixada em decreto. A transferência dos cargos de um para outro Ministério, bem como a movimentação do respectivo pessoal, será feita por ato do Poder Executivo.

Art. 73. As novas tabelas de mensalistas dos diversos Ministérios serão aprovadas pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. Até que sejam aprovadas as novas tabelas de mensalistas de cada Ministério, cada órgão conservará, no Ministério que passar a integrar, as funções constantes da lotação já aprovada.

Art. 74. São transferidos para a Prefeitura do Distrito Federal os seguintes órgãos:

a) Corpo de Bombeiros do Distrito Federal;

b) Inspetoria-Geral de Iluminação e Gás;

c) Serviço de Trânsito do Departamento Federal de Segurança Pública.

Art. 75. Nas assembleias das sociedades anônimas em que a União for acionista, o representante desta será designado pelo Ministro de Estado sob cuja orientação e fiscalização a mesma estiver.

Art. 76. Compete ao Presidente da República baixar os atos administrativos de sua atribuição constitucional privativa; os demais atos serão da atribuição dos Ministros de Estado ou dos dirigentes dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República.

Parágrafo único. Os Ministros de Estado ou dirigentes dos órgãos subordinados ao Presidente da República deverão submeter à apreciação presidencial as suas decisões que envolverem interesse nacional relevante ou interferirem na órbita de atribuições de outros Ministérios ou órgãos não ministeriais.

Art. 77. Os atos baixados pelo Presidente da República, Ministros de Estado ou dirigentes de órgãos subordinados ao Presidente da República, quando se referirem a assuntos da mesma natureza poderão ser objeto de um só instrumento; neste caso, o órgão administrativo competente expedirá os atos complementares ou apostilas reportando-se à publicação oficial do ato coletivo.

Art. 78. Os atos de provimento dos cargos públicos civis isolados, vitalícios, efetivos ou em comissão, assim como os de promoção por merecimento, transferências, reintegração, readmissão, reversão, aproveitamento, disponibilidade, exoneração e demissão serão baixados pelo Presidente da República.

Art. 79. Em nome do Presidente da República, os Ministros de Estado ou os dirigentes dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, ouvido previamente o Departamento Administrativo do Serviço Público, expedirão os seguintes atos relativos ao pessoal civil:

a) nomeação para cargo público, quando decorrente de concurso, respeitada a ordem de classificação;

b) promoção por antiguidade, exceto de vitalício;

c) aposentadoria;

d) concessão de gratificações adicionais por tempo de serviço; e

e) outros atos não especificados no artigo anterior.

Art. 80. A orientação prevista nos dois artigos anteriores será extensiva, no que couber, ao pessoal militar, de acordo com a regulamentação que for expedida.

Art. 81. Para a execução desta lei ficam criados, apenas, os cargos públicos isolados e de provimento em comissão correspondentes à criação dos novos órgãos ora instituídos e que são os seguintes...

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)

CAPÍTULO XIII

CONSTITUIÇÃO E ELABORAÇÃO DE CONSTITUIÇÕES

OS governos de hoje, com raras exceções, baseiam-se em cartas conhecidas por constituições. Estas são consideradas como "lei fundamental de acordo com a qual o governo de um Estado é organizado e as relações dos indivíduos com a sociedade em geral são reguladas." Também pode ser um documento ou uma coleção de leis promulgadas num determinado tempo ou, ainda, o resultado de uma série de atos legislativos, de decisões judiciais, de precedentes, jurisprudência e regulamentação usuais. A maioria das constituições de hoje consiste de um documento só. A constituição inglesa, porém, da qual todas as outras são, de um certo modo, derivadas, nunca foi posta em forma sistemática.

A ORIGEM DAS CONSTITUIÇÕES

A constituição escrita é um instrumento relativamente novo em matéria de governo. A distinção entre certas leis que são básicas e permanentes e outras que são temporárias e mutáveis é, porém, uma idéia velha. Esta distinção foi reconhecida na Grécia e em Roma, definindo-se e tornando-se mais específica na Idade Média quando a antiga lei da natureza foi suplementada pela lei de Deus para reforçar e perpetuar estatutos e regulamentos estabelecidos pela Igreja. Muito embora a distinção entre leis fundamentais e permanentes e os atos legislativos e executivos ordinários fôsse reconhecida nos tempos antigos e medievais, não se estabeleceu nenhuma linha divisória muito clara entre as leis consideradas fundamentais e as consideradas temporárias. Com exceção da Carta Magna, e certos estatutos ou declarações de direitos, não havia documentos escritos para diferenciar as leis permanentes das temporárias. (1)

Não se diferenciaram, porém, especificamente, se não depois da metade do século dezoito, a lei fundamental das estatutárias e temporárias,

diferenciação esta feita pelos autores franceses e ingleses. A distinção foi claramente exposta na obra de Vattel, *The Law of Nations* que apareceu em França em 1773 e que foi traduzida para o inglês e muito lida na Inglaterra e na América do Norte. Vattel declarou que "as leis elaboradas visando ao bem-estar público são leis políticas e nesta classe estão as que interessam o próprio corpo social e a existência da sociedade, a forma de governo, a maneira por que a autoridade pública é exercida, isto é, os que em conjunto formam a constituição de um Estado e que são as leis fundamentais." Essas leis fundamentais, sustenta Vattel, não podem ser modificadas pelo legislativo e devem ser consideradas como invioláveis a não ser pela própria nação. Esta doutrina, apoiada como foi pela teoria medieval de lei da natureza, era tida como superior às leis ordinárias, superior a elas e reforçada pela teoria de Sir Edward Coke de que a lei comum estava acima tanto do Rei como do Parlamento, o que promoveu o desenvolvimento da idéia de que as leis fundamentais devem ter uma forma bem definida e ser incorporadas num documento escrito. O instrumento de governo preparado por Cromwell parece ser um dos primeiros documentos desta espécie.

Constituições escritas no sentido em que são conhecidas hoje, originaram-se, porém, nas colônias americanas quando estas repudiaram os governos estabelecidos pela Inglaterra e empreenderam organizar novos governos. Procurou-se elaborar, sob forma escrita e sintética, as normas e regras básicas, de acordo com as quais o governo devia ser conduzido. Deu-se novo ânimo à idéia de instituir-se governos fundados em constituições escritas com a elaboração e promulgação da constituição federal em 1787-1789. Logo depois, os governos revolucionários da França tentaram basear a autoridade pública em leis escritas fundamentais. Os países da América do Sul e Central também promulgaram as suas constituições modeladas de algum modo pela americana. Os países europeus também elaboraram seus documentos para guia da autoridade política, sendo a Inglaterra, onde a distinção entre a constituição e a lei ordinária é quase incerta, uma notável exceção. O movimento em prol da adoção de uma constituição escrita estendeu-se não só pela Europa e América, mas também, pela Ásia e África. Os governos autônomos das

(1) Vide *The Revival of Natural Law Concepts*, de Charles Grove Haines (Harvard University Press, 1930, parte I).

colônias do Canadá, Austrália e África do Sul também foram organizados com base em leis escritas que são superiores às leis ordinárias. Os Estados da Europa central formados, em consequência do Tratado de Versalhes, também elaboraram leis fundamentais escritas, das quais algumas se tornaram inoperantes devido à implantação de ditaduras. Assim, a constituição escrita é uma das principais características das modernas organizações políticas.

TIPOS DE CONSTITUIÇÕES

A distinção entre a Inglaterra, onde a constituição não é escrita e onde não se aprovou um documento separado como lei fundamental, e os Estados Unidos, com uma constituição escrita tem sido consideravelmente exagerada. Embora a Inglaterra não tenha uma constituição escrita, a maioria dos assuntos de importância básica é tratada em atos estatutários especiais que podem ser considerados como partes de uma constituição. Nos Estados Unidos, por outro lado, os assuntos que não são objeto da lei fundamental são objeto de leis ordinárias. Nas palavras de Lord Bryce "seja a constituição escrita ou não, deve-se prever os necessários meios para sua ampliação e as constituições escritas devem evoluir da mesma maneira que as não escritas." (2) A eficácia dos documentos escritos para garantir um bom governo foi muito exagerada nos séculos dezoito e dezenove. É fato notável que duas das maiores organizações políticas, a de Roma e da Inglaterra, não se baseiam em constituições escritas. Certos países da América do Sul demonstram como é fácil desrespeitar esses documentos e governar-se, a despeito desses documentos, de acordo com a vontade dos grupos dominantes. Os países europeus que adotaram constituições depois da guerra de 1914 não hesitaram em desrespeitar os dispositivos de suas leis gerais para executarem planos de reorganização econômica e política. De outro lado, os laços políticos entre a Inglaterra e seus domínios mostram que um intrincado mecanismo político pode funcionar muito bem com poucas provisões escritas.

As primitivas diferenciações entre as constituições escritas e não escritas eram mais de grau do que de espécie, conforme já se demonstrou. De fato, todas as constituições estão contidas em documentos, estatutos ou numerosas leis escritas e que são, uniformemente, aceitos como guias para as autoridades públicas. A constituição inglesa é, desse modo, em grande parte escrita, mas não está vazada em um único instrumento. Está, ao contrário, dispersa por muitas leis, sendo grande na Inglaterra o papel desempenhado pelo costume e pela tradição. De outro lado, os Estados que possuem constituições escritas também têm, ligados à constituição escrita, muitos costumes, tradições, interpretações judiciárias, executivas e legislativas

de modo que o direito constitucional do país deve ser às vezes retirado de muitas outras fontes que não sejam as da legislação escrita. Nos Estados Unidos, por exemplo, os partidos políticos e o Gabinete Ministerial (o ministério) não estão previstos na constituição federal, muito embora ambos sejam parte integrante do governo. Podemos pensar, diz o Ministro Cooley, da Suprema Corte, "que temos uma constituição diante de nós; mas, por razões práticas constituição é exatamente aquilo que o governo, em seus vários ramos, e o povo, no cumprimento de seus deveres de cidadãos, respeitam e reconhecem como tal."

Uma outra distinção foi a que se fez entre constituições flexíveis e rígidas. As diferenças básicas nesse particular devem ser encontradas na constituição da Inglaterra, que está sujeita a modificações por ato ordinário do Parlamento, e a constituição dos Estados Unidos, que exige um processo especial e uma maioria extraordinária para a aprovação de emendas constitucionais. Há, porém, uma tendência para eliminar-se essa distinção. Quando o processo de modificação da constituição envolve uma reorganização, o requisito de uma maior porcentagem majoritária ou outros processos diferentes dos exigidos para a aprovação de leis ordinárias, é possível estabelecer-se uma diferença entre a função constituinte ou de elaboração de constituições e a função legislativa ordinária, determinando-se, assim, o grau de rigidez e de flexibilidade da lei básica. Alguns Estados, porém, (como a Itália de antes do fascismo), não separam a função constituinte das legislativas ordinárias. Na Suíça e em alguns países americanos a constituição pode ser emendada por meio da *iniciativa* e do *referendum* de acordo com os mesmos dispositivos regulamentares que regem a aprovação de leis ordinárias. Nesses Estados é impossível traçar uma linha divisória entre o processo de reforma (emenda) da constituição e os poderes do legislativo. Além disso, há uma distinta tendência no sentido de fazer com que todas as constituições possam ser facilmente emendadas, tornando-se, assim, menos significativa a distinção entre constituições rígidas e flexíveis.

Os principais tipos de constituição podem ser caracterizados pelos da França, Inglaterra e Estados Unidos. As principais características da constituição inglesa, segundo A. Lawrence Lowell, são: "Primeiro, que nenhuma lei é considerada *constitucional*, podendo ser todas elas modificadas pelo Parlamento, sendo, portanto, inútil procurar estabelecer uma linha de diferenciação entre as que fazem parte da constituição e as que o não fazem; segundo, que a tradição e os costumes desempenham um importante papel, sendo cuidadosamente respeitados, muito embora lhes falte, inteiramente, a sanção legal." (3)

O termo "constitucional" como é usado no direito inglês, nada mais significa se não que uma

(2) *Studies in History and Jurisprudence*, de James Bryce (Oxford University Press, 1901, Vol. I, pág. 139).

(3) *Government of England*, de A. Lawrence Lowell (The Macmillan Company, 1916, Vol. I, pág. 9).

lei aprovada pelo Parlamento está em harmonia com o espírito da constituição inglesa. O termo negativo "inconstitucional" não tem sentido quando se trata de atos do Parlamento desde que eles não podem ser considerados como violação da lei básica e, em consequência, nulos.

Muito embora a constituição francesa, diferente da britânica, seja um documento escrito, formal, ela dá ao legislativo ampla competência e só de uma maneira geral prevê a organização e distribuição dos poderes. A constituição francesa depende, no que pese sua interpretação e execução, do critério e da vontade do legislativo. Para o francês a constitucionalidade só pode ser determinada pelo fato de o legislativo não considerar a medida como contrária aos artigos da constituição. O direito constitucional desempenha um papel menos importante no governo da França.

Nos Estados Unidos, a Constituição Federal é considerada como lei básica que impõe uma obrigação ao legislativo e ao executivo e os impede, legalmente, de praticar qualquer ação contrária a seus dispositivos. Se, em qualquer ocasião, o executivo ou o legislativo ultrapassa os limites da competência prescrita para cada um deles pelo instrumento escrito, o judiciário interpõe o seu julgamento e anula ou impede os atos tidos como contrários à constituição. É isto o que se quer dizer com "inconstitucionalidade de uma lei", isto é, que o judiciário decidiu que, a seu ver, a medida contraria a lei fundamental, sendo, por isso, declarada nula.

As constituições, conforme foram aqui examinadas, recaem em duas principais categorias: as que são defendidas pelo judiciário e aquelas cujas interpretações e definições cabem ser feitas pelo próprio legislativo. Nos Estados Unidos, uma declaração de direitos de certo modo minuciosa, declaração essa por cuja observância as cortes se encarregam de zelar a fim de evitar a exorbitância de poderes pelo governo, torna a constituição um instrumento muito importante do ponto de vista do indivíduo, ocupando, por isso, o direito constitucional um lugar importante no estudo do direito. No Canadá e na Austrália, onde não há declaração de direitos ou onde a constituição só faz referências a alguns direitos individuais, a lei básica tem menos significação. Na França, onde a interpretação da constituição cabe ser feita pelo legislativo e não há declaração específica de direitos, o direito constitucional é de menos importância.

IDÉIAS AMERICANAS SOBRE GOVÊRNO CONSTITUCIONAL

O governo constitucional aperfeiçoa-se, segura e sistematicamente, nos Estados Unidos, tanto que o conceito americano de constituição escrita passou a constituir uma relevante base e serviu de modelo para muitas constituições escritas.

Quando o governo estava em processo de formação nos Estados Unidos, decidiu-se que os poderes públicos deveriam encontrar a fonte e a san-

ção de sua autoridade em documentos escritos. Temia-se que os governos se tornassem arbitrários, autocráticos e sujeitos aos caprichos pessoais dos governantes. Para evitar a despótica insolência das autoridades públicas e a fim de evitar o perigo de um excesso de democracia, os deveres que os governantes são obrigados a cumprir têm que ser definidos com muita precisão, os limites às respectivas competências e poderes têm que ser claramente determinados e as funções de governo têm que ser divididas entre entidades separadas. Foi um dos principais objetivos dos líderes políticos da época implantar o sistema em que os poderes legislativo, executivo e judiciário estivessem separados para que pudessem existir, conforme os constituintes de Massachusetts declararam com a frase: "um governo de leis e não de homens." (4)

A muito conhecida doutrina inglesa de supremacia da lei a que os reis deviam obediência fôra transformada num instrumento novo. Contribuíram para essa transformação as doutrinas de uma lei natural soberana e dos direitos naturais do indivíduo, direitos esses em que a autoridade pública não deve interferir. A idéia geral foi consubstanciada na declaração de que se queria implantar o "reinado da lei e não dos legisladores". Das teorias políticas peculiares desses tempos, moldadas sob a influência das novas condições de vida, surgiram duas notáveis contribuições dos Estados Unidos para a arte de governo, isto é, o *conceito americano de uma constituição escrita* e o *processo americano de revisão dos atos legislativos pelo judiciário*. É bom falar das idéias americanas em relação a essas características de governo porque em nenhum outro país foram elas aceitas com sentido e importância similares.

Um governo de leis e não de homens é uma máxima que, como muitas outras, contém qualquer coisa de verdade muito embora com uma boa dose também de falsidades. "Nunca houve um tal governo", disse um eminente estadista. "Constituam os governos como quiserem; eles serão sempre governos de homens e nenhuma parte deles é superior aos homens aos quais essa parte é confiada." (5)

Não há dúvida de que a personalidade do homem se impõe em toda a administração e que as opiniões individuais influenciam e determinam mais ou menos a natureza de todos os atos públicos. Os elementos da personalidade e as idéias políticas de cada indivíduo não foram eliminadas do governo constitucional. A verdade é que algumas das normas de ação são expressamente estabelecidas, esperando-se que os indivíduos que exercem autoridade pública obedeçam tanto às disposições e limitações explícitas como às implícitas das leis.

Um dos principais objetivos do governo constitucional é o da proteção dos direitos e liberdades

(4) A idéia de um governo de leis e não de homens é de antiga origem. James Harrington, confessando seguir Aristóteles, definiu o governo como o "império das leis e não dos homens" na *OCEANA — Works* (Ed. 1937, pág. 37).

do indivíduo. Visando a essa proteção, a tendência é para definir privilégios e garantias na parte da lei geral chamada de *capítulo dos direitos*. É preciso impedir que a ação governamental fira os direitos do indivíduo no que respeita a sua vida, sua pessoa ou suas propriedades. Liberdade de palavra, liberdade de reunião e liberdade de culto devem ser, também, preservadas e vários outros modos de interferência na liberdade individual devem ser proibidos. Para garantir essas restrições, considera-se indispensável dar ao indivíduo o necessário recurso, particularmente contra a ação das autoridades legislativas e executivas, e colocar a defesa dos direitos individuais nas mãos do judiciário.

PRINCÍPIOS QUE REGEM AS CONSTITUIÇÕES ESCRITAS AMERICANAS

A teoria americana de uma constituição escrita tem por base três princípios fundamentais: primeiro, que uma constituição escrita é uma lei básica e soberana e, conseqüentemente, superior às leis ordinárias; segundo, que os poderes do legislativo são limitados, a constituição escrita tem o caráter de uma outorga a esse legislativo a quem delega poderes e cujas limitações define; terceiro, que os juizes são os guardiães especiais dos dispositivos das constituições escritas que têm o valor de instruções compulsórias aos juizes que devem sustentar esses dispositivos e recusar executar qualquer ato do legislativo que com eles colidam. Além disso, os fundamentos de todas as constituições escritas dos Estados da União Americana é a teoria dos direitos naturais. (6)

É questão de conhecimento geral que a lei natural e os direitos naturais eram uma das idéias dominantes dos líderes da Revolução Americana e, também, dos elaboradores das nossas primeiras constituições. James Otis, Samuel Adams, John Adams, Thomas Paine, Patrick Henry, Thomas Jefferson e outros concordaram em generalizar a noção popular de direito. De acordo com a Declaração da Independência, os homens são investidos de certos direitos inalienáveis; entre estes estão o da vida, liberdade e busca da própria felicidade. Muitos dos patriotas revolucionários acreditavam,

como Dickinson, que as liberdades não resultam das constituições; estas são, apenas, definições de direitos preexistentes. Eles estão baseados, segundo John Adams, "na própria natureza humana, enraizados na constituição do mundo intelectual." Mais significativo de tudo é o fato de que as constituições, federal e estaduais, foram elaboradas quando a filosofia dos direitos naturais estava particularmente em voga. Nas declarações de direitos, em frases soltas nos textos constitucionais e na opinião geral relativamente à natureza das constituições, é que se encontram as evidências dos direitos naturais, por exemplo, conforme são expressos na constituição de New Hampshire que declara que "todos os homens têm certos direitos naturais, essenciais e inerentes entre os quais está o de gozar e defender a vida e a liberdade, de adquirir, possuir e proteger a propriedade e, numa palavra, de buscar e obter a felicidade." Era geral a idéia de que os governos foram instituídos, principalmente, para tornar mais seguros esses direitos preexistentes (7) e que era essencial formulá-los numa lei fundamental.

O conceito americano de constituição escrita implica numa definição de poderes do legislativo, do executivo e do judiciário, com limitações expressas, particularmente, do legislativo e do executivo. Exige, além disso, uma formulação específica dos direitos do indivíduo contra o governo ou uma declaração de direitos e exige também que se tomem as necessárias medidas para que os limites fixados pela constituição não sejam ultrapassados.

Anos depois de ser adotada a primeira constituição escrita, ainda não se sabia se a sua preservação devia ficar a cargo do legislativo, com o direito de apelo extremo ao eleitorado, ou a um órgão especialmente constituído, tal como um conselho de censores ou os tribunais de justiça. A tendência do pensamento político do tempo, auxiliada pela liderança vigorosa de homens de inclinações conservadoras, como James Wilson e Alexander Hamilton, fez com que se atribuisse às câortes o dever de guardiães da lei fundamental escrita. A garantia de um governo da lei e não de homens devia ser confiada a juizes colocados em posições relativamente estáveis e livres do controle do eleitorado — exceto em certos casos, como no da reforma da lei básica. Havia, pensava-se, princípios imutáveis incorporados ao direito público que de modo algum estavam sujeitos a modificações, devendo os guardiães da lei ocupar posições na torre de vigia a fim de darem o grito de alerta e opor-se às violações desses princípios.

A revisão dos atos legislativos pelas câortes (a fim de verificar sua conformidade com os preceitos das constituições escritas, como meio de preservar a lei básica e de garantir que esses princípios imutáveis não sejam violados), foi vagarosamente adotada e com várias modalidades de sucesso pelas

"A Política" de Aristóteles, III, XVI, 4, 5. John Marshall, proferindo sua sentença no caso de Marbury contra Madison, disse: "O governo dos Estados Unidos foi enfaticamente denominado de governo de leis e não de homens" (1803) "Todo o nosso sistema jurídico se baseia no princípio geral de igualdade da aplicação da lei. Todos os indivíduos são iguais perante a lei"; "Este é um governo de leis e não de homens"; "Nenhum homem está acima da lei"... "Estas são máximas que revelam o espírito de nossos legisladores, executivos e juizes, espírito este que, segundo se espera, deve assistir a elaboração, execução e aplicação das leis". Ministro do Supremo, Taft, pronunciando-se no caso de Truax contra Corrigan (1921). Vide também a opinião do Ministro Matthews no caso Yich Ho Hopkins. (1885)

(5) *Constitutional Government in the United States*, de Woodrow Wilson (Columbia University Press, 1908).

(6) *The American Doctrine of Judicial Supremacy*, de C.G. Haines (University of California Press, 1932).

(7) *The Law of Nature in State and Federal Judicial Decisions* (Yale Law Journal, junho de 1917, Vol. XXV, pág. 617).

côrtes estaduais e federais. Mas nos meados do século dezenove passou a ser vista essa revisão como pedra angular da estrutura política federal e como um requisito essencial, nos Estados. Houve pouca discussão pública a respeito das questões em jôgo no tempo em que a prática se transformou numa parte integral do sistema governamental. Só em alguns casos verificou-se tenaz resistência, nos Estados, à confirmação dessa autoridade pelas côrtes. Muito embora o sistema judiciário federal estivesse freqüentemente sujeito a críticas, sofrendo grande oposição determinadas decisões, só um século mais tarde é que os argumentos em prol da adoção da medida de revisão dos atos do legislativo pelo judiciário foram seriamente atacados de modo a se transformarem num caso político nacional. Mereceu pouca consideração o excelente estu-

do dos argumentos de defesa da medida, de autoria do juiz Gibson, que foi, mais tarde, Presidente da Suprema Côrte de Pennsylvania.

Os princípios gerais da teoria americana de constituição escrita, com a justificativa do direito de revisão dos atos do legislativo pelo judiciário, formulados pela primeira vez em julgamentos de casos no tempo colonial e, posteriormente, em sentenças de tribunais federais e estaduais, são perfeitamente definidos nas palavras de John Marshall; devido a sua significação no sistema de govêrno americano e porque serviu de modelo para as interpretações posteriores das constituições, merece ser citada por extenso a definição de Marshall.

(Continua)

Discurso de São Vicente

Mensagem do D.A.S.P. aos Prefeitos e Vereadores do Brasil

ARÍZIO DE VIANA

I — Saudação ao Povo de São Vicente.
II — Congressos de Municípios. III — Diagrama de uma Situação Anormal. IV — O Verdadeiro Municipalismo. V — Os Novos Rumos da Administração Municipal.

A “Revista do Serviço Público”, divulgando a conferência pronunciada pelo Dr. Arizio de Viana, Diretor-Geral do D.A.S.P., no II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, visa a facilitar aos prefeitos e vereadores do Brasil um exame mais demorado do documento cuja leitura atenta poderá proporcionar um melhor conhecimento da opinião do conferencista a respeito de vários temas e problemas de administração e governo e mormente dos que afetam os interesses municipais. A palavra do Sr. Diretor-Geral do D.A.S.P., quer como autoridade representativa do Serviço Público Federal, quer como técnico em assuntos administrativos, só pode ser encarada, todavia, do ponto de vista de uma contribuição pessoal para a melhoria dos métodos e processos de tratamento dos negócios dos municípios. Representa, na verdade, um parecer próprio sobre questões de interesse público, parecer esse que não está vinculado às diretrizes acaso formuladas pelo Governo da União para estudo e solução dessas mesmas questões. No entanto, o discurso que publicamos neste número da “Revista do Serviço Público” pode ser interpretado como um pronunciamento favorável ao movimento municipalista e também como o reflexo de uma atitude de cooperação dos órgãos federais para com as comunas brasileiras. No caso presente, essa colaboração é prestada, sob a forma de sugestões procedentes, entre as quais sobressaem as referentes às omissões acusadas na Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações e de observações como a que faz a propósito da falta daquela assistência técnica de que se ressentem as prefeituras nacionais e da necessidade de uma reforma administrativa ampla e profunda de que resultará o melhora-

mento da maquinaria governamental de modo a permitir à União atender com eficácia e presteza às solicitações de auxílio dos demais organismos de governo do país.

SRS. PREFEITOS

SRS. VEREADORES

CONSTITUI para mim honra excepcional dirigir-vos algumas palavras ao ensejo deste magno Congresso em que os Municípios Brasileiros — representados pelas figuras exponenciais dos responsáveis pelos seus destinos — se reúnem e se abraçam numa exemplar demonstração de cordialidade.

Brasileiros de todos os recantos acudiram ao apêlo desta tradicional e gloriosa Municipalidade de São Vicente, para um encontro de irmãos nestas paragens de beleza sem par onde, por assim dizer, o Brasil deu os primeiros passos e balbuciou as primeiras palavras.

Um sentimento de profundo respeito e singular emoção domina os brasileiros — qualquer que seja a sua procedência geográfica, origens étnicas ou situação social — ao pisarem este sagrado pedaço da Pátria onde Martim Afonso de Souza no princípio do século XVI, lançou as bases das nossas instituições municipais.

De 1502 a 1532 viveu São Vicente a epopéia da conquista, desbravamento, posse efetiva da terra e formação da nacionalidade.

A pouco e pouco foram surgindo — com o Conselho dos homens bons, a pregação dos apóstolos e evangelizadores jesuítas, o pelourinho e os juizes do povo, meirinhos, almotacéis e colonos — os contornos da civilização brasileira.

Em meio ao tumulto do século, na luta contra corsários e filibusteiros que infestavam os mares e no esforço pelo domínio e assimilação dos Tamoiós, fundou-se, então, em São Vicente, o 1.º engenho de açúcar do Brasil — fato significativo, configurando a capacidade realizadora, a energia, a tenacidade e o espírito progressista dos nossos maiores. Engenho que era, na verdade, um empreendimento de pioneiros ousados predeterminando o destino industrial de São Paulo.

Nesse período épico de nossa história, estabeleceram-se as bases em que se apoia hoje a extraordinária expansão e desenvolvimento do Brasil.

São Vicente, ao longo das vicissitudes de sua história incomparável tem-se revelado digno do glorioso passado de Piratininga.

E' um Município à altura dos ancestrais que o fundaram — arrojado, acolhedor e simpático — lançado na rota dos grandes destinos.

A pujança atual de São Vicente enquadra-se na sugestiva moldura de sua paisagem encantadora como prenúncio da incomensurável prosperidade que lhe reserva o futuro.

Saúdo, na pessoa do ilustre Prefeito, dignos Vereadores e habitantes de São Vicente, as autoridades e populações municipais do Brasil inteiro.

II — CONGRESSOS DE MUNICÍPIOS

São Vicente é, portanto, o cenário ideal para esta concentração dos homens de bem que efetivamente trabalham pela grandeza e prosperidade da Nação brasileira.

Aliás, já por ocasião do I Congresso dos Municípios levado a efeito em abril de 1950, em Petrópolis, puderam sociólogos e estudiosos das chamadas realidades brasileiras pressentir a significação e as repercussões das iniciativas desta ordem.

A reunião dos líderes e dirigentes autênticos de 1.894 Municípios, para investigação, reexame e discussão dos respectivos problemas é acontecimento de conseqüências decisivas — tanto na órbita federal como no âmbito dos governos locais.

A periódica realização de Congressos de Municípios é, talvez, de agora em diante, o acontecimento fundamental na vida política da Federação, legítimo ato de consciência, de fé, de estímulo da ação positiva.

Sente-se em cada Congresso de Municípios o próprio Brasil que se redescobre, num esforço para conhecer e dominar suas condições peculiares, angústias e perspectivas.

Os Municípios estabelecem ligações mais estreitas uns com os outros; efetuam proveitoso intercâmbio de idéias, técnicas, ensinamentos e experiências; empreendem uma avaliação mais exata de suas deficiências, recursos e potencialidades.

O esforço conjugado de quase 2 mil entidades de governo local pesquisando as anomalias estruturais e funcionais da Federação equivale a uma desapassionada busca de soluções razoáveis ou mais convenientes para os problemas locais, regionais e nacionais.

Surgem como resultados imediatos: o conhecimento aprofundado da composição política, econômica, administrativa e social de cada Município; uma noção mais segura de suas necessidades e possibilidades; a fixação de novos rumos ao desenvolvimento local através da utilização adequada dos recursos humanos, materiais e institucionais da comunidade.

O I Congresso de Municípios foi uma demonstração bastante convincente das transforma-

ções que se operam na mentalidade dos Prefeitos e Vereadores do Brasil, — todos pugnando pela descentralização geofuncional, pelo fortalecimento econômico-financeiro, pela ampliação da capacidade de atuação dos respectivos Municípios mediante reivindicação de encargos paralelos aos novos recursos pleiteados...

Retoma agora este II Congresso, com redobrado vigor, a boa orientação contida na Carta de Declaração de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais ou em pronunciamentos análogos inspirados nas indicações decorrentes da própria experiência de vida das comunidades.

Há uma aspiração generalizada no sentido da formulação de planos e sistemas mais concretos de administração, bem como de um melhor entrosamento entre os órgãos governamentais que possam — sem o sacrifício das prerrogativas específicas dos Municípios — ajudá-los a executar os encargos que lhes foram conferidos.

E' todo um conjunto de delicadas relações intergovernamentais e interadministrativas decorrentes da articulação de interesses entre a União, os Estados e os Municípios, estes últimos todavia, ainda relegados a uma situação por vezes aflitiva em face da precariedade e insignificância de sua participação na partilha tributária.

Um dos resultados mais importantes desses Congressos é que Prefeitos e Vereadores ajustam pontos de vista concretos em torno de um denominador comum de aspirações e procuram, ao regressar aos Municípios de origem, dar cumprimento às recomendações ou sugestões porventura aprovadas. Renovam esperanças e retemperam energias na busca de melhores níveis de bem-estar para os seus municípios.

Os Congressos de Municípios contribuem para identificar Prefeitos e Vereadores no exame ponderado de questões ligadas à própria sobrevivência das Comunas, e por isto mesmo revelam o meio onde se forjam verdadeiros estadistas.

Sendo o Município o agrupamento antropológico fundamental — onde se faz sentir com mais intensidade o impacto dos problemas cotidianos — é perfeitamente compreensível serem os Prefeitos e Vereadores os homens capazes de traduzir com objetividade as aspirações das massas populares do país.

São eles, efetivamente, os melhores intérpretes dos interesses nacionais.

Por esse motivo, cumpre-nos aguardar com sincero júbilo os resultados dos estudos, discussões e entendimentos entre Congressistas oriundos de todos os pontos do nosso Território, — em sua quase totalidade, homens afeitos aos rudes trabalhos dos currais, campos e fábricas — fazendeiros, agricultores, comerciantes ou industriais que pretendem assenhorear-se do próprio destino e sugerir, nos termos da respectiva experiência profissional, as providências reclamadas pelas comunidades que representam.

Nenhuma oportunidade melhor para amplo, corajoso e exaustivo exame das medidas que visam

as soluções em profundidade, de modo a transportar doutrinas e técnicas de desenvolvimento municipal para o plano das realizações concretas.

Uma das principais funções dos Congressos de Municípios é contribuir para introdução em nosso Brasil das modernas práticas da administração local, tecnicamente dirigida, imune a injunções de natureza partidária.

O povo do interior, através das suas administrações locais aguarda com justificada ansiedade, assistência e orientação técnica na correção dos fatores que coarctam o desenvolvimento dos Municípios — fatores que agravam o desânimo e precipitam a fuga das populações rurais seduzidas pela miragem das cidades.

Os homens de responsabilidades definidas em qualquer dos níveis de governo encontram-se, Srs. Prefeitos e Vereadores, justamente apreensivos com a fuga das populações do interior para núcleos urbanos já saturados. Afigura-se-me o despovoamento do interior um índice extremamente grave de crises latentes, e nunca se profligirão suficientemente os seus nefastos efeitos sobre a estrutura social e econômica da Nação.

Não se deve encobrir a realidade ameaçadora com paliativos cômicos de rosa, nem ignorar a existência de um problema que é bem o diagrama de uma situação anormal.

Com o desaparecimento das oportunidades de trabalho no interior do país, sentem-se as massas rurais fascinadas pela miragem de empregos mais bem remunerados nas capitais e sedes municipais.

Impõe-se deter, de qualquer maneira, silenciando o apoio insidioso e artificial das cidades, esse esvaziamento dos campos e estancamento das fontes de produção. Nenhum planejamento elaborado para os Municípios pode ignorar ou menosprezar a conveniência de radicação das massas rurais que constituem mais de 3/4 da população brasileira.

Deve ser também examinada em todos os seus detalhes a perigosa canalização dos recursos arrecadados nas zonas rurais para aplicação por vezes desastrosa nas capitais privilegiadas.

O revigoramento da vida local, a restauração do prestígio do Município pelo fortalecimento de suas finanças, uma criteriosa redistribuição de encargos, a reorganização da administração municipal em função das tradições e realidades do meio-ambiente, constituem de fato providências dignas de cuidadoso exame. Nas condições atuais tais problemas serão resolvidos mediante conjugação dos recursos disponíveis nas 3 órbitas de Governo.

As medidas porventura tomadas serão todavia materializadas no âmbito municipal.

III — DIAGRAMA DE UMA SITUAÇÃO ANORMAL

Continuam os Municípios sofrendo as consequências da imperfeita distribuição das rendas públicas, a despeito das tendências favoráveis aos seus interesses, manifestados na Constituição de 1946, e de um ligeiro desfalecimento da situação finan-

ceira proporcionado pelas cotas do Imposto de Renda que lhes foram atribuídas.

Todos eles carecem de auxílios substanciais e adequada proteção contra as mutilações de que são vítimas, tanto em sua área geográfica, como no seu patrimônio demográfico e tributário.

Nunca é demais insistir sobre o estrangulamento das iniciativas locais, em virtude dos excessos de uma centralização levada a limites incompatíveis com o desenvolvimento orgânico do Município.

E' unânime a exigência de uma reação imediata contra absorções paralisantes, gerando a passividade, a apatia, a perigosa tendência de tudo esperar do Governo Central.

Velho mal cujas origens remontam ao primitivismo de uma organização agrária superada e às tradições centralizadoras das oligarquias sustentadas pelo patriarcado político.

O paradoxo é que no texto das leis estão consubstanciados postulados de cunho eminentemente liberal, desde o Ato Adicional de 1834 à nossa atual Carta Magna, passando pela Constituição de 1891, a qual, sobre instituir o sistema federativo, pretendeu assegurar a plenitude da autonomia municipal. Mas essa autonomia, no entanto, é puramente jurídica e formal, por isto que desprovida de conteúdo econômico e meios de ação.

Oliveira Viana acentuou com propriedade "o idealismo utópico das nossas elites", o divórcio entre a realidade nacional e os textos legais.

Tavares Bastos, Sílvio Romero, Domingos Jaguaribe, Carneiro Maia, João Barbalho e Rui Barbosa — entre outros — já fizeram, em seus conhecidos trabalhos, o julgamento desse bovarismo político e propugnaram pela descentralização político-administrativa da organização nacional — instrumento capaz de levar aos mais afastados rincões do Brasil as vantagens dos serviços prestados pelos poderes públicos, a onipresença do Estado.

Descentralização que estimula e dignifica as Câmaras Municipais, restaurando-lhes o prestígio e a capacidade de ação desde os primórdios da colonização.

Não é possível, por outro lado, substituir, da noite para o dia, o panorama da vida municipal brasileira, marcado a fundo pelas absorventes e esterilizantes preocupações das querelas partidárias.

A pulverização das facções que se entredeveram, o personalismo, os "arranjos", abusos de autoridades policiais e privilégios de clãs enquistados, até mesmo nos mais prósperos Municípios, são dados imediatos da própria fisionomia brasileira.

Como erradicar do complexo sócio-cultural da Nação "os capangas", os "cabos eleitorais", "correligionários", "compadres", demais comparsas da nossa pitoresca política de campanário, que urge, todavia, modificar?

Os textos legais são impotentes para tal empreendimento. Impõem-se corretivos educacionais, esclarecimento da opinião popular, e, sobretudo, reorientação da política, no sentido da execução

planejada de obras a longo prazo com estabelecimento de prioridades inadiáveis.

E' no Município que o Povo vê e sente de perto a atuação dos órgãos integrantes da máquina governamental, contemplando, por assim dizer, a transformação dos dispositivos legais em fatos positivos.

E' no âmbito geográfico dos 1.894 Municípios e 5.427 Distritos que os integram que os serviços públicos se materializam com maior nitidez, realizando os fins do Estado, tocando de perto homens, mulheres e crianças. Abastecimento d'água, rede de esgotos e serviços sanitários, energia elétrica, escolas, proteção de vidas e bens, alimentação, transportes, diversões — em resumo, todos os elementos indispensáveis a uma existência digna.

Neste sentido é que se pode falar na Municipalidade como ponto de apoio e base geofísica do Estado, fundamento e unidade elementar da organização nacional.

Por tudo isto é que urge facultar aos Municípios os recursos de que carecem e aparelhá-los para eficiente desempenho desses encargos vitais. A força, opulência e prosperidade do Estado só encontram justificativa na medida em que se restaurar o prestígio do Município e liberar a capacidade de trabalho dos homens do interior. Se, como dizia Rui Barbosa, a Pátria é a família multiplicada — os Municípios são, em última análise, grupos de famílias organizadas, explorando determinados espaços geoeconômicos, usufruindo certa capacidade de autodeterminação política.

Eles são, portanto, algo mais do que um simples produto da técnica organizatória do Estado, como afirmava Pontes de Miranda.

O soerguimento dos Municípios está na razão direta da assistência dispensada aos que, na lavoura, na criação do gado, no artesanato, no comércio e nas indústrias locais, no exercício das profissões liberais e nos serviços públicos, plasman o destino da nacionalidade e constroem a grandeza material do país.

Tais objetivos dependem, contudo, de uma ampla renovação estrutural a ser executada, simultaneamente, de baixo para cima e de cima para baixo, partindo dos Municípios para atingir o Governo Central e, ao mesmo tempo, descendo do Governo Federal aos últimos povoados da República.

Aos Prefeitos e Vereadores do Brasil cabem responsabilidades definidas nessa obra de renovação nacional, somente possível com o saneamento da administração municipal, onde se encontram — nas Prefeituras e Câmaras locais — as melhores fontes para o recrutamento de líderes e quadros dirigentes do país.

Nenhum programa do Governo Federal tem possibilidades de êxito nestes dias pontilhados de crises e sobressaltos, sem o apoio decisivo das administrações municipais saneadas, imunes ao perigo de improvisações, corrupção ou disputas facciosas.

Permiti, Senhores, que vos reafirme esta minha crença irredutível na contribuição dos Municípios à grande reforma de base que o Presidente Vargas pretende levar a efeito em benefício do Brasil.

Justifico a minha fé no valor da participação das administrações municipais, porque, homem do interior precisamente e modéstia à parte, como diria Rubem Braga, de Cachoeiro do Itapemirim — conheço de perto a perenidade e singular beleza das instituições locais, a boa fé, a tenaz operosidade dos municípios.

Perdoai-me, mais uma vez, uma ligeira referência pessoal.

Distinguido pela confiança do Presidente Getúlio Vargas, vejo-me dobrado sob a responsabilidade da Direção-Geral do D.A.S.P. e Administração do Plano Salte. Encontro-me, porém, num singular pôsto de observação que me permite assistir ao funcionamento do mecanismo estatal brasileiro.

Se alguma mensagem posso transmitir-vos é a de que urge descentralizar, simplificar, e aperfeiçoar, eliminar instâncias interlocutórias, reduzir ou queimar etapas, transferir para os demais níveis ou órbitas da ação administrativa do Estado, grande parte das atribuições de natureza executiva.

Cumpra desenvolver a ação supletiva, orientadora e coordenadora do Governo Federal, estimulando, do mesmo passo, a atuação das autoridades locais — tanto mais úteis quanto mais conscientes de seus deveres.

E' preciso utilizar as potencialidades contidas na capacidade de iniciativa dos Governos Locais, descentralizando e descongestionando, de maneira que homens e órgãos não atinjam o perigoso ponto de saturação e esgotamento de suas virtualidades.

Nos diferentes níveis de governo há espaço para aplicação maciça das técnicas de cooperação, acórdos, combinações ou convênios, destinados ao ataque sinérgico aos problemas mais cruciantes das municipalidades. Exatamente alguns problemas arrolados no Temário deste vosso Congresso, questões de índole jurídica, econômica, social, administrativa ou puramente técnica.

O emprêgo mais intenso dos métodos e fórmulas da cooperação intergovernamental como recurso descentralizador de emergência é particularmente aconselhável na esfera administrativa.

Eis uma área de aperfeiçoamento potencial em que se fazem mister providências imediatas, quanto à organização e métodos, orçamento, administração de pessoal e material, relações com o público, documentação e divulgação.

Os dados da experiência universal demonstram que o êxito de quaisquer reformas saneadoras da administração depende das medidas tomadas neste campo, aparentemente secundário. Cumpra encarecer, antes de tudo, providências que objetivem a simplificação de normas e métodos de trabalho, a elevação da produtividade e do rendimento dos serviços, a definição das responsabilidades

individuais, a luta contra tôdas as formas de desperdício.

Esperar do Govêrno Federal a solução de todos os problemas é índice de senilidade precoce. Nem os governos regionais ou locais podem aceitar o estigma da incapacidade.

O refôrço aos processos e métodos de colaboração técnica, financeira, administrativa, em tudo quanto se refere à organização da vida rural, à intensificação dos programas de auxílios e subvenções em bases racionais, ao aparelhamento e funcionamento regular dos mecanismos ou instrumentalidades realizadoras da Política e da Administração adequadas à vida local pode servir como ponto de partida.

A êste respeito, o Orçamento adquire novo e relevante sentido como instrumento decisivo para correção dos desequilíbrios e desníveis verificados no espaço geográfico da União.

Aplicações maciças de recursos em energia, estradas, equipamento, fomento agropecuário e industrial, luta contra flagelos climáticos e calamidades bio-sociais, desenvolvimento de áreas retardadas, são alguns aspectos que bastam para realçar a importância da hierarquização das despesas públicas, a decisiva participação das técnicas de Organização e do Orçamento no aproveitamento geral dos espaços econômicos, instituições ou grupos demográficos a serviço do Brasil.

IV — O VERDADEIRO MUNICIPALISMO

A Carta de Declaração de Princípios, Direitos e Reivindicações elaborada em abril de 1950, por ocasião do I Congresso dos Municípios em Petrópolis, contém no seu bôjo — permiti que vô-lo diga com franqueza de um capixaba — notórias omissões, excrescências e imperfeições. Não é êste, porém, o momento oportuno para análise das impropriedades ou méritos de um documento que foi considerado em estudo recente “o Livro de Horas”, o “Breviário” da Campanha Municipalista.

Desejo, entretanto, chamar a vossa atenção para o fato de que a CARTA de Petrópolis traçou as linhas definidoras de um municipalismo dinâmico, consignando algumas sugestões e indicações sumárias em que se poderá apoiar uma teoria da administração municipal adaptada às conveniências nacionais.

O Municipalismo legítimo — de Tavares Bastos aos nossos dias — restabelece as tradições de prestígio moral e fôrça política que as Câmaras Municipais gozavam nos primórdios de nossa história.

(A êste respeito, seja-me permitido observar que infelizmente Câmaras há, neste país, ainda divorciadas do padrão ideal de compostura, austeridade e espírito público de que justamente se orgulha a quase totalidade dos nossos Vereadores).

Municipalismo legítimo é o que reage contra a atrofia das iniciativas locais, promovendo o ressurgimento das potencialidades multifuncionais do Município.

E' o reconhecimento da descentralização administrativa como único tipo de organização compatível com as necessidades de um país de características continentais como o Brasil.

E' a luta contra o congestionamento dos centros de decisão do que só pode resultar, necessariamente, uma divisão mais racional do trabalho mediante redistribuição dos encargos e responsabilidades diretivas ou executivas.

O Municipalismo verdadeiro encara a autonomia local e suas prerrogativas como imperativo de sobrevivência democrática, mas estabelece, com objetividade, conforme acentua a CARTA DE PETRÓPOLIS — “a conveniência de uma justa e ponderada distribuição de encargos e deveres públicos entre as 3 esferas da organização administrativa da República”.

O Municipalismo verdadeiro repele a demagogia inoperante; não constitui uma finalidade em si, apesar da opinião em contrário de alguns patriotas delirantes; é uma atitude do espírito, uma mentalidade, um estilo de conduta política, um meio de obter, com providências concretas, a valorização da nossa Terra e da nossa Gente.

V — OS NOVOS RUMOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Em sua quase totalidade carecem os Municípios da assistência técnica indispensável ao planejamento e execução de programas racionais de obras ou serviços de utilidade pública.

Orçamentos reduzidos e deficiência de pessoal especializado são males crônicos que os Estados e a própria União ainda não puderam corrigir, quicá por motivos idênticos e pela reconhecida obsolescência de um aparelhamento governamental incapaz de socorrer as administrações locais.

Por isso mesmo é que se cogita, no momento, da criação de entidades especializadas, capazes de assegurar aos Municípios, com a flexibilidade peculiar às empresas privadas, a assistência técnica que reclamam.

A Associação Brasileira de Municípios já projetou um organismo dêsse tipo. — o Instituto Brasileiro de Administração Municipal — e o qual possam as Prefeituras recorrer nos casos, por exemplo, de reorganizações administrativas, administração financeira e orçamentária, implantação de reformas tributárias e de pessoal, elaboração de planos diretores para sedes municipais e distritais, serviços de água, luz, esgotos, transportes urbanos, produção, armazenagem, distribuição de mercadorias e similares, sempre que não houver possibilidade de obtenção de ajuda no âmbito dos Estados e da União.

A Assistência Técnica e baixo custo de serviços são uma constante preocupação dos nossos Prefeitos e Vereadores, como instrumento necessário à restauração do prestígio e elevação dos níveis de bem-estar das populações e localidades do interior.

Poder-se-ia, talvez, afirmar que os “melhoramentos” urbanísticos concentram grande parte

das preocupações dos Municípios, monopolizando, via de regra, o interesse de administradores nem sempre atentos aos perigos de aplicações desastrosas ou dissipação dos poucos recursos disponíveis. Poucas são as cidades brasileiras que dispõem de planos diretores bem elaborados. Já se percebe, no entanto, uma tendência favorável à aceitação de agências de planejamento ou Comissões de Desenvolvimento destinadas ao preparo dos planos diretores, coordenação com outras atividades específicas das municipalidades, dentre as quais não devem ser esquecidas as de abastecimento d'água, luz e força, postos assistenciais, escolas. Nesse, como nos demais casos referentes aos interesses peculiares dos Municípios, o papel a ser desempenhado pela Câmara é sempre fundamental como um imperativo da própria democracia Municipal.

A prestação de serviços de assistência técnica aos Municípios vem pôr em evidência o pronunciamento e as aspirações do povo brasileiro no sentido de uma Reforma Administrativa tão ampla quanto profunda.

Uma reforma ligada à estruturação e funcionamento do mecanismo governamental por intermédio do qual o Estado realiza os fins que a Carta Magna lhe preestabeleceu.

Reforma tecnicamente planejada e orientada no sentido de uma cautelosa e gradativa execução.

As razões de ser dessa indispensável reforma foram expostas com lucidez e admirável concisão pelo Presidente Getúlio Vargas em discurso de repercussão nacional. Permitti, Senhores Prefeitos e Vereadores, que vos exponha a síntese dêsse memorável pronunciamento do Primeiro Magistrado da Nação, na parte em que consagra — este é o termo — e recomenda algumas providências que de há longa data constituem aspirações generalizadas dos Municípios brasileiros.

REFORMA DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO BRASIL

"Entretanto, para que nos seja possível levar avante todos esses empreendimentos, que são de relevante importância para o bem-estar e a felicidade da Nação, para conduzir tantas tarefas de grande vulto que estão a reclamar os esforços da administração, é indispensável que esta seja provida de uma estrutura condizente com a extensão e a complexidade dos problemas que reclamam a cada hora a iniciativa e a ação governamentais. Desejo hoje, com particular insistência, chamar a atenção de todos os brasileiros, e de todos os setores da opinião pública, para a necessidade de uma extensa remodelação dos instrumentos do Estado, de modo a dar-lhes maior mobilidade, flexibilidade e eficiência no interesse do país e ao serviço do povo. A estrutura administrativa de que dispomos data de uma época inteiramente diversa da realidade complexa e mutável que hoje vivemos, e não acompanhou o curso dos tempos de modo a adaptar-se às condições agora prevalecentes.

"Em todos os setores, apesar da dedicação e da operosidade da maioria dos servidores, uma anacrônica maquinaria burocrática e métodos de trabalho já obsoletos estão a retardar e a comprometer, pela sua reduzida eficiência, o esforço de recuperação nacional, protelando a execução de projetos de relevante interesse público e cerceando a cada passo a ação do Governo. Governar é sobretudo administrar; é através da administração que o povo sente os benéficos efeitos da atividade governamental, assim como, inversamente, as iniciativas do Governo podem ser frustradas pela inércia ou pelo entorpecimento de serviços

públicos mal organizados ou ineficientes. A duplicação de serviços, as competições paralisantes, o desperdício dos recursos da receita pública, tudo está a impor uma reforma que consolide as atividades e as funções de natureza similar na mesma força de autoridade e na mesma unidade de objetivo. A Nação paga um ônus pesado por essa falta de ordem administrativa, e o povo já manifesta a impaciência e a descrença que o assaltam ante as delongas, a morosidade e a ineficiência do aparelhamento governamental". (GETÚLIO VARGAS)

O Presidente Getúlio Vargas caracterizou, assim, em traços enérgicos o panorama geral da administração pública.

A reforma nos termos preconizados por Sua Excelência tem para os Municípios do Brasil interesse vital como preliminar indispensável à descentralização tão ansiosamente desejada.

Qualquer que seja a reforma preconizada a experiência de 14 anos de funcionamento do D.A.S.P. inclina-se no sentido de um procedimento por etapas, procurando-se resolver um problema de cada vez sem, contudo, desligá-lo de uma inevitável articulação com os demais.

A reforma poderá ser conduzida para os objetivos estabelecidos pela Lei, tendo-se em vista, principalmente, conforme recomendam os mais autorizados especialistas:

- "a) estrutura dos órgãos administrativos e distribuição de competências;
- b) a organização do pessoal — seleção, manutenção e aperfeiçoamento de pessoal bem qualificado;
- c) práticas administrativas — reforma dos processos gerais da atuação administrativa;
- d) modernização, simplificação;
- e) elucidação e clareza dos textos legislativos."

Tudo isso representa para os nossos Municípios interesses vitais, constituindo, mesmo, constante preocupação de todos os cidadãos esclarecidos que há tantos anos aguardam, com a descentralização funcional, a vitória da causa municipalista.

Vamos porém concluir. Nem seria possível, nos limites de uma singela palestra, esgotar temas como os que nos foram dado examinar.

Comparecendo ao II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, não venho apenas transmitir os meus calorosos aplausos aos Prefeitos e Vereadores aqui reunidos. A presença do D.A.S.P. neste magnífico Congresso de São Vicente tem outro significado profundo.

Não consiste em reafirmar, apenas, o propósito de cooperar e de reiterar a declaração de que esse órgão se acha sempre à disposição dos Governos Municipais.

Todos quantos nos têm honrado com um contato mais íntimo, podem testemunhar a sinceridade da nossa atitude.

Não venho, portanto, oferecer o que todos têm o direito de exigir e reclamar.

Venho, humildemente, pedir. Sinceramente convencido da força indestrutível da vossa união e dos elevados ideais que vos congregam, de aperfeiçoamento das instituições republicanas.

Permitti, Senhores Prefeitos e Vereadores do Brasil, que vos faça, neste momento, um veemente e solene apêlo: venho solicitar o vosso encorajamento, e o vosso apoio para a obra — tanto mais necessária quanto mais difícil — de racionalização da administração pública brasileira.

O D.A.S.P. no II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros

POR ocasião do II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, o Departamento Administrativo do Serviço Público fêz empenho em prestar, na órbita de sua particular competência e de seus recursos, uma contribuição desinteressada ao movimento que desde 1946 congrega todos os nossos legisladores e administradores municipais cujos anseios e espírito público se manifestaram nos termos de uma Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações, por todos eles subscrita em Petrópolis, em 1950.

Na verdade, muito antes do ato inaugural do segundo conclave municipalista a que S. Ex.^a, o Sr. Presidente da República, honrou com sua presença, servidores do D.A.S.P. já colaboravam

na preparação de sua agenda, na organização das suas comissões especiais e na instalação dos seus órgãos de assessoria técnica. Além disso, enquanto se ultimavam, sob a orientação da A.B.M., e muito particularmente da Associação Paulista de Municípios, as medidas preliminares para a citada conferência, o D.A.S.P., utilizando todos os meios ao seu alcance e com a notável colaboração do Dr. Brito Pereira, Diretor-Geral do Departamento de Imprensa Nacional, trabalhava com intuito de dar aos prefeitos e vereadores uma assistência útil sob a forma de publicações de interesse para o estudo dos seus problemas administrativos e políticos. Salientou-se dentre essas publicações uma resenha bibliográfica de mérito excepcional em que foram



O Deputado Nelson Omega saúda o Dr. Arízio de Viana, Diretor-Geral do D.A.S.P., em nome dos congressistas presentes ao Conclave de São Vicente



Conferência do Dr. Arízio de Viana, Diretor-Geral do D.A.S.P., em São Vicente

consignadas tôdas as obras e autores de projeção. De autoria dos Drs. Araújo Cavalcanti e Francisco Burkinski e prestigiado com um prefácio do Dr. Arízio de Viana, o *Roteiro para o Estudo da Administração Municipal* representou um exemplo de cooperação de cunho prático por todos reconhecido desde que teve, nitidamente, o aspecto de um documento informativo que sintetiza, em algumas páginas apenas, tôda uma análise criteriosa de questões, setores e doutrinas de administração feita pelas expressões máximas da inteligência nesse campo da ciência política.

Enviou, ainda, o D.A.S.P., à sede do Congresso, com a colaboração do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, cujo diretor, Dr. Regis Bittencourt, proporcionou ao órgão da Presidência tôda a sorte de facilidades de transportes, cerca de dois mil exemplares de uma edição especial da "Revista do Serviço Público", inteiramente dedicada ao municipalismo brasileiro, e mais doze mil outros exemplares de publicações diversas, entre as quais cumpre realçar o ensaio dos Drs. Arízio de Viana e Araújo Cavalcanti, "Trabalho Integral de Estado-Maior Administrativo", de inesti-

mável valor para os que, no âmbito das municipalidades, têm a seu cargo a tarefa de aperfeiçoar os meios de execução da política pública, pois o citado documento é um estudo de repercussão internacional das fórmulas de racionalização dos instrumentos de assistência técnica indispensável ao bom desempenho do papel dos supremos dirigentes no campo do govêrno.

Este aspecto da contribuição do Departamento Administrativo do Serviço Público ao II Congresso Brasileiro dos Municípios não traduz, porém, todo o esforço feito com o real interesse de contribuir a União para o êxito da assembléia. O Sr. Diretor-Geral do D.A.S.P., atendendo ao honroso convite que lhe foi dirigido, em nome dos patrocinadores do conclave, pelo Dr. Loureiro Júnior, Secretário do Interior do Estado de São Paulo e, em nome da A.B.M., pelo seu Presidente, o Dr. Rafael Xavier, compareceu a São Vicente onde pronunciou uma palestra que a culta e numerosa assistência, composta de eminentes líderes municipalistas de todos os quadrantes do território nacional, aplaudiu de pé, na mais espontânea demonstração de aprêço e concordância. Re-

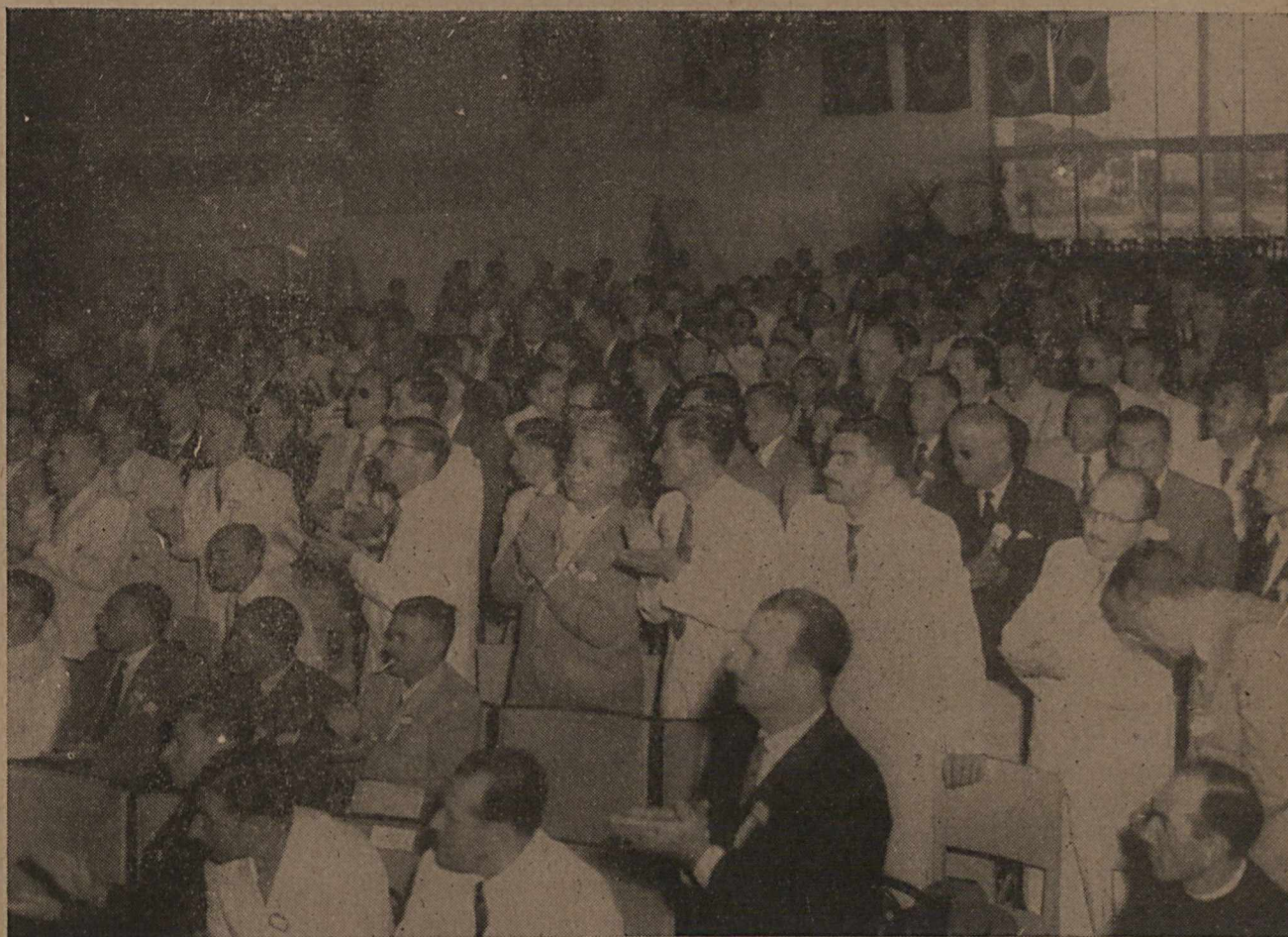
gistrou-se, nessa oportunidade, ligeiro debate em que foram feitas inúmeras interpelações ao orador por ilustres participantes do Congresso. Realçaram-se então, pela propriedade das questões que formularam, o Sr. Deputado Federal Rui Ramos, do Rio Grande do Sul, o Dr. Marcos Melega, Vereador da Câmara Municipal de São Paulo, o Dr. Lauro Borba, Presidente da Associação Pernambucana de Municípios, e muitos outros.

Um dos pontos fundamentais para o registro desse fato é, porém, o do sentido da penetração do moderno conceito de valores administrativos no seio da massa de dirigentes públicos do interior do país, o que se revelou na verdade por meio do prolongado aplauso que se seguiu à afirmativa feita pelo conferencista de que a adoção do sistema do mérito é uma condição básica para a melhoria dos processos de ação em todos os setores de atividade governamental.

O II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros que, conforme disse o Deputado Federal, Dr. Nelson Omegna, quando saudava, em nome de Prefeitos e Vereadores Brasileiros, o Dr. Arízio de Viana, foi a síndrome da força indestrutível da

democracia e do progresso político do Brasil, consolidou, na verdade, com a sua carinhosa recepção ao D.A.S.P. e aos seus representantes, o reconhecimento geral do valor e importância da instituição. Bastaria a atitude do ilustre homem público para preniar o esforço do departamento; mas, além dela, a Câmara de Vereadores da Cidade de Santos, a Comissão de Serviço Civil da Prefeitura Santista, na pessoa do seu presidente, Carlos Pacheco Cyrillo, e a histórica fundação de Braz Cubas, a Santa Casa de Misericórdia, receberam o Departamento Administrativo do Serviço Público, homenageando-o na pessoa de seu Diretor-Geral e, assim, demonstraram consideração e reconhecimento pelos serviços que tem prestado.

A atitude do órgão da Presidência para com o municipalismo que surgiu em nossa terra, para com esse movimento de reivindicações honestas e patrióticas, fundadas, exclusivamente, no objetivo de promover de modo mais eficiente o bem-estar econômico e social do povo através de melhoramento dos recursos, métodos e processos das entidades de governo que mais o afetam, direta e proximamente, isto é, os da administração municipal, originou-se da concordância com as fecundas dire-



Aspecto da assistência ao discurso do Dr. Arízio de Viana, em São Vicente



O Dr. Arízio de Viana, Diretor-Geral do D.A.S.P., em companhia do Dr. Álvaro Rodrigues dos Santos, Provedor da Santa Casa de Misericórdia de Santos, e Dr. José Sady Neto, Diretor de Administração.

trizes que no seio da constituinte de 1946 foram traduzidas em dispositivos de defesa e auxílio ao município brasileiro, como meio hábil de redimi-lo da tutela, às vêzes remotamente cumprida, da União e do Estado e equipá-lo de instrumentos adequados ao desempenho de seu importante papel no concêrto das jurisdições que constituem o nosso sistema de organização governamental e administrativa.

Há muitos anos — e não agora — mostrou-se o D.A.S.P. avisado da relevância da municipalidade e de sua administração. Em 1944, técnicos de seu quadro eram enviados à Inglaterra para estudar o sistema comunal inglês. A “Revista do Serviço Público” com regularidade publicou artigos de estudiosos dos problemas municipais, e de 1946 em diante, com a contribuição do esforço de elementos de sua equipe de funcionários, — os Drs. Cleanto de Paiva Leite, Araújo Cavalcanti, Joaquim Neves Pereira, Enedino de Carvalho, Océlio de Medeiros e outros, — tomou corpo a idéia da A.B.M., de cujo âmago surgiu o Instituto de Administração Municipal.

Foi, ainda, sob os auspícios do D.A.S.P. que várias medidas legislativas foram tomadas como experiência no campo do aperfeiçoamento dos métodos de administração das unidades de governo local, entre as quais a de padronização dos orçamentos e que, apesar das falhas de que se ressentiu e da impossibilidade posteriormente verificada de seu cumprimento em virtude da variedade das condições administrativas das municipalidades brasileiras e, mais tarde, da mudança das normas jurídicas sob cujo regime vivem os municípios, constitui prova do interesse que lhes dispensa, há muito, o órgão técnico que assessora a Presidência da República.

Não foi outra a orientação seguida pelo Departamento quando, no início de suas atividades como elaborador da proposta orçamentária, prestava especial atenção aos problemas de subvenção às municipalidades, ou ao custeio de serviços e obras de que decorressem importantes benefícios para entidades governamentais básicas do país.

Nestas notas, a "Revista do Serviço Público", com o único objetivo de documentar a grata ocorrência que foi o II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros — enquanto expõe a cooperação que a êle prestou o Departamento cuja estrutura íntegra como unidade do respectivo serviço de Documentação — presta uma homenagem a todos os prefeitos e vereadores do Brasil, assim como aos idealistas do nosso municipalismo que, sob a influência de Rafael Xavier, instituíram a Associação Brasileira de Municípios e inauguraram, com a sanção esclarecida dos membros da assembléia reunida em São Vicente, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Não poderia, além disso, deixar a "Revista do Serviço Público" de assinalar em suas páginas o alto espírito patriótico que preside o movimento municipalista, referindo-se, com especial destaque, à escolha, para o posto de Diretor Executivo do seu Instituto, do Dr. Cleanto de Paiva Leite, cuja fôlha de serviços ao país, e cuja brilhante carreira, não só como técnico do D.A.S.P., mas, também, como alto funcionário da Organização das Nações Unidas, em New York, e, agora, como Oficial de Gabinete de S. Ex.^a o Sr. Presidente da República,

constitui uma das mais categóricas provas de competência e dedicação aos interesses nacionais.

Das muitas observações feitas sobre o II Congresso de Municípios ressalta a que se refere à atitude geral dos seus integrantes para com o Sr. Diretor-Geral, Dr. Arízio de Viana, a quem prestaram as mais significativas provas de aprêço, sintetizado, afinal, num voto unânime de confiança que se expressou num telegrama e, mais tarde, num ofício em que os municípios brasileiros o nomearam seu advogado junto ao Chefe Executivo Federal.

Aproveita a "Revista do Serviço Público" a oportunidade que lhe oferece esta nota para registrar a visita feita pelo Dr. Arízio de Viana, por ocasião de sua curta demora em Santos, à refinaria de Cubatão, e ao Oleoduto Santos-Jundiaí em companhia do General Cordeiro de Farias e outras altas patentes da Escola de Estado-Maior do Exército e a convite do General Stenio de Albuquerque e do Coronel Artur Levy, regressando ao Rio. como convidado especial daqueles oficiais generais, a bordo do Cruzador Barroso.



Visita a Refinaria de Cubatão, São Paulo, o Dr. Arízio de Viana, Diretor-Geral do D.A.S.P. Acompanham-no o Gen. Cordeiro de Faria e outras altas patentes militares

DASP - BIBLIOTECA
BRASILIA

Departamento de Imprensa Nacional
Rio de Janeiro - Brasil - 1953

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I — 1937-1938

- Vol. I — novembro-37 (esg.), janeiro, fevereiro (esgotados), março.
- Vol. II — abril (esg.), maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esg.).

ANO II — 1939

- Vol. I — janeiro, fevereiro-março.
- Vol. II — abril-maio, junho.
- Vol. III — julho-agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esg.).

ANO III — 1940

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho (esg.), agosto (esg.), setembro.
- Vol. IV — outubro (esg.), novembro (esg.), dezembro.

ANO IV — 1941

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro (esg.), março.
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
- Vol. IV — outubro (esg.) novembro (esg.), dezembro.

ANO V — 1942

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho (esg.), agosto, setembro (esg.).
- Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro.

ANO VI — 1943

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO VII — 1944

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho (esg.), agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO VIII — 1945

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO IX — 1946

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto-setembro.
- Vol. IV — outubro-novembro, dezembro.

ANO X — 1947

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.
- Vol. II — maio-junho, julho-agosto.
- Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro.

ANO XI — 1948

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.
- Vol. II — maio-junho, julho-agosto.
- Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro.

ANO XII — 1949

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIII — 1950

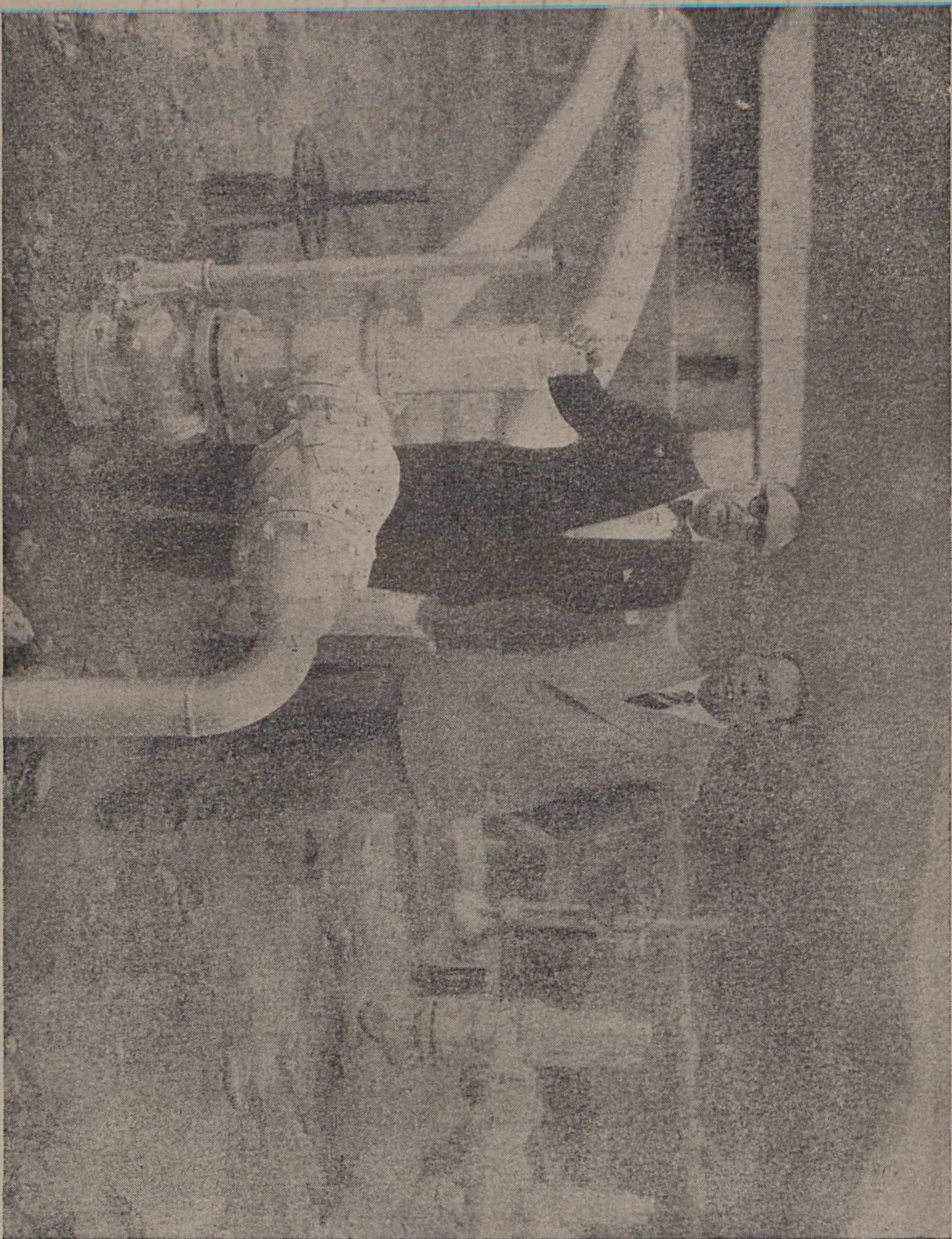
- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIV — 1951

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XV — 1952

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.



O Dr. Arízio de Viana, Diretor-Geral do D.A.S.P., visita o Oleoduto Santos-Jundiaí em companhia do coronel Artur Levy