

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO XIV

Volume II — N. 2

Maio de 1951



DEPARTAMENTO  
ADMINISTRATIVO

DO

SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO TELEGRÁFICO: DASP

---

DIRETOR-GERAL

Arizio de Vianna

DIRETORES DE DIVISÃO

Sebastião de Sant'Anna e Silva

Carlos Mario Faveret

Tomás de Vilanova Monteiro Lopes

DIRETORES DE SERVIÇO

Oscar Victorino Moreira

Fernando Cysneiros

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Beatriz Marques de Souza Warlich

DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO  
DA CIDADE UNIVERSITÁRIA

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Espírito Santo Mesquita

CONSULTOR JURÍDICO

Carlos Medeiros Silva





# 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 XIV

MAIO DE 1951

Vol. II - N. 2

## SUMÁRIO

	Pág.
EDITORIAL	
"Turnover" e Administração Pública .....	3
COLABORAÇÃO	
Importância dos Relatórios Governamentais — ELPHA PORTELLA .....	5
Sílvio Romero e a Causa Pública — BRITO BROCA .....	14
O Problema da Irretroatividade das Leis — ARNOLD WALD .....	19
ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL	
Academia de Direito Internacional de Haia — ISIDORO ZANOTTI .....	25
O Secretariado das Nações Unidas (Trad. de Espírito Santo Mesquita) Continuação.....	31
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
ORGANIZAÇÃO	
A Estrutura Científica e o Caráter Técnico da Organização do Trabalho — JOSÉ EIRAS PI- NHEIRO .....	35
APERFEIÇOAMENTO	
Notas sobre Legislação de Pessoal.....	48
DOCUMENTÁRIO	
Princípios e Problemas de Governo — CHARLES G. HAINES e BERTA M. HAINES (Trad. de Espírito Santo Mesquita) Continuação.....	52
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
O proprietário do imóvel na nova Lei do Inquilinato — OLIVEIRA E SILVA.....	58
NOTAS	
Publicações recebidas.....	60



## “Turnover” e Administração Pública

**R**EALIZOU, há tempos, o Instituto de Administração de São Paulo um trabalho que, sôbre constituir um exemplo de progresso da técnica de administração em nosso país, ainda oferece considerações oportunas no tocante à situação de numerosas carreiras do serviço público federal. Trata-se de uma pesquisa de “turnover” na Administração de Pessoal da Guarda-Civil de São Paulo.

Todos sabemos que o problema de “turnover” é o da mobilidade anormal de pessoal nas organizações de trabalho. Isso significa que êle só existe em meio de atividade humana, diferenciado e numeroso; por outro lado, o ingresso ou o afastamento de um empregado não caracteriza o fenômeno. Não há organização que, possuindo número considerável de empregados, não sofra desfalque de trabalhadores por motivo de falecimento, férias, licenças, acidente do trabalho, absenteísmo, e outras causas que, normalmente, atuam no meio de trabalho. Mas, o elemento por assim dizer “teleológico” do “turnover” é a “mobilidade anormal”, é o “entre-e-sai” de trabalhadores, em referência a determinadas emprêsas ou, no caso do serviço público, em relação a determinadas carreiras ou certas repartições. Neste sentido, vale mencionar a pesquisa realizada pelo Instituto de Administração de São Paulo. A área de estudo foi, como acima dito, a Administração da Guarda Civil de São Paulo. E, na realidade, dirigiu-se a investigação ao exame das causas de mobilidade anormal, de pessoal da guarda, no período de 1943 a 1946. De início, suscitara o estudo o fato de que, naquele período, a Guarda-Civil de São Paulo passou por séria crise de falta de homens para completar seu efetivo, dentro da taxa de pessoal indispensável ao serviço público de segurança coletiva. Assim, em 1944 e 1945, abandonavam aquela corporação 1.400 homens



e, apesar da admissão, em número aproximado, de recrutadas, a administração da Guarda só preencheu 380 dos 1.400 claros existentes.

Refletindo esta conjuntura, a pesquisa do "turnover" evidenciou várias conclusões da crise de pessoal. Eis algumas delas: precárias oportunidades de promoção; a deficiente estrutura da carreira da Guarda-Civil paulista; julgamento indevido de merecimento, falta de critério na imposição das penas disciplinares, etc. De modo geral, a crise de pessoal, a partir de 1943, reflete uma situação de falta de braços no mercado de trabalho e elevação geral do custo de vida, que não foi acompanhada pela correspondente elevação de vencimentos do pessoal da Guarda-Civil.

Dir-se-á que conjuntura análoga vem, outrossim, ocorrendo em algumas carreiras do Serviço Público Federal. De fato, mesmo grosso modo, carreiras podemos apontar em que é permanente o "deficit" de ocupantes. Assim as carreiras de Dactilógrafo, Estatístico-Auxiliar, Calculista, Desenhista. E essa situação típica da mobilidade anormal poderia bem suscitar análises semelhantes à que realizou o Instituto de Administração. Em conclusão, trabalhos de tal ordem ilustram o progresso das normas de trabalho em matéria de administração, de pessoal, ao mesmo tempo que suscitam outras áreas de aplicação de novos estudos e pesquisas, dentro do Serviço Público Federal.



## Importância dos Relatórios Governamentais

ELPHA PORTELLA.

*"Fui eleito pelo povo, para o povo e, unicamente perante ele, sou responsável. Aprecio a responsabilidade de que me investiu, mas é preciso me ajudar a vencer; atento me conservarei para conhecer o desejo da maioria. Uma vez conhecido, agirei. Peço o seu apoio."*

**P**ALAVRAS de uma autoridade recentemente eleita. A parte final da oração é, na verdade, um apêlo para que o público mantenha um interesse contínuo ou pelo menos freqüente; que ouça e julgue o pessoal e conduta, não só no que diz respeito à administração como também aos seus críticos, e tomando isto por base, ocupe uma parte ativa na direção dos negócios. Poder-se-ia perguntar se tal apêlo não passa de meras palavras de oratória política. Mas mesmo que este fôsse o caso, suponhamos que o público acreditasse, esta possibilidade e os problemas dela decorrentes constituiriam uma parte importante da solução da questão dos relatórios governamentais, pois um dos possíveis objetivos dos relatórios oficiais é dar ensejo ao público para um exame da conduta do governo.

O mencionar desta solução lembra, desde logo, uma quantidade de questões que podem surgir, não no que se refere a relatórios e outros meios que serão facilitados, mas à boa vontade e habilitações do povo para usar destes meios. Estabelecem-se assim as perguntas: O público saberá verdadeiramente o que está se passando no âmbito governamental e político. Haverá de fato interesse de que tais problemas sejam conhecidos? Havendo este interesse, como saber o que se passa e por quê? Sabendo o que se passa, seria possível determinar, com exatidão, o que deveria e o que não deveria se passar? Chegando a uma conclusão certa, como sua opinião poderia se tornar eficiente?

Muitos responderiam pelo pessimismo, ou como alguns denominam, "desilusão". Assim sendo, como disse alguém, tudo se pode esperar do público em relação ao drama governamental e político, sendo que o cidadão "chegará no meio do terceiro ato saindo antes que termine, tendo permanecido apenas o tempo suficiente para decidir

qual o herói e qual o vilão da peça". Alguns esperam ainda menos do que a média dos indivíduos. E outros há que vão além, afirmando que o cidadão não iria ver a peça porque não a compreenderia, acreditando que sua presença não traria benefício algum a ele ou aos outros.

Deve-se admitir que estes pontos de vista não são sem base. Porém, pelo desenrolar dos acontecimentos, também se verifica que há uma base para se esperar que um exame público dos negócios do governo constitua uma tarefa a ser louvavelmente desempenhada pelo cidadão, não representando a procura de meios para facilitar este desempenho uma empresa sem promessas.

Antes de mais nada, o cidadão, como indivíduo, possui interesses particulares que o põem em contato direto com os funcionários públicos e suas funções; é de presumir que destes contatos adquira uma idéia perfeita do que diz respeito à eficiência do serviço e à necessidade de serviços especializados e mesmo do serviço público em geral. Assim, a dona de casa estará em condições para obter uma impressão bem verdadeira do serviço de limpeza pública, no que se refere à coleta do lixo; os pais, do serviço escolar; o proprietário de automóveis, do serviço de conservação de estradas; o pedestre, do serviço de controle do tráfego; o homem de negócios, dos departamentos que protegem a propriedade; os fornecedores de material, os construtores, os operários, os empreiteiros, os engenheiros e arquitetos, do serviço de fiscalização de obras; o médico, do serviço de saúde pública; o eletricitista, do serviço de inspeção de luz; e assim poderia ser feita uma lista quase infinita.

Indubitavelmente, poucas são as fases da vida de um cidadão que, de um certo modo, não se acham ligadas às operações do governo local. Pelos funcionários públicos é feito o registro de nascimento e por eles também é expedida uma licença para o enterramento; entre os dois pontos que marcam os limites da vida, nascimento e morte, o cidadão desempenha várias funções relativas à sua recreação, educação, casamento, lar, marcha dos negócios, segurança de seus lucros, providências para auxílio em caso de acidente, tornando possíveis e seguras muitas das condições para uma vida melhor, liberdade e felicidade. Mesmo depois da morte, pode-se admitir que seja ainda servido



por funcionários públicos na administração de terras que, por ventura, deixasse de herança.

E' fácil de conceber, portanto, que com êstes contatos possam ser desenvolvidos meios de fornecer ao cidadão um maior número de fatos referentes aos negócios de governo, do que o que poderia obter por experiência pessoal ou observação. E mais ainda, que possam ser criados meios pelos quais venha a expressar suas opiniões sem ter que esperar pelo dia da eleição.

Dêste modo, por intermédio de tais contatos e pelo aproveitamento das possibilidades que se oferecem, é provável que o cidadão, individualmente, passe a achar, cada vez mais, que os interesses públicos são seus também; que aprenda muito do que está se processando e porque se processa; que forme opiniões exatas em relação à administração de certas autoridades e em relação às questões políticas; e que a êle sejam dados meios para que tais opiniões se tornem eficientes.

A variedade de grupos com que o cidadão entra em convivência contribui para formar-lhe um lastro de conhecimentos, que em grande parte passa a influenciar em suas opiniões e ações. Dêste processo resulta um ponto promissor, a liderança. Em todo grupo há os que guiam e os que seguem. Isto poderá ser observado nos quarteirões, fraternidades, igrejas, grupos de negócios, onde há homens e mulheres que são ativos, elaborando opiniões, sendo suas idéias e informações seguidas pelos outros. Muitos dentre os cidadãos de maior destaque "possuem um conhecimento profundo, (1) e capacidade de julgamento e adaptabilidade em questões políticas," sendo, portanto, razoável que vários processos possam ser desenvolvidos a fim de fornecer a estas pessoas dados significativos referentes às questões de governo concorrendo para que suas capacidades, cada vez mais, sejam levadas à tarefa de um "exame" dos negócios governamentais.

Em muitos dêstes grupos certamente serão encontrados especialistas de responsabilidade, secretários e outros empregados de clubes civis, ligas de votantes, associações comerciais, sociedades profissionais, sindicatos e outras organizações do mesmo gênero. Especialistas assim, estão aptos a proceder um exame das questões relativas ao governo, pesquisando seus aspectos mais técnicos, que, possivelmente, se acham muito além da competência dos outros membros do grupo. Não é difícil a êstes homens descobrir o que se passa e o seu porquê, indicando ao grupo o que deve e o que não deve ser feito, pois no todo são tão peritos e se acham tão ligados ao processo de governo, quanto os que conduzem os negócios públicos. Além disto, poderão informar os membros de seus grupos, ouvir as opiniões resultantes e depois exercer influência sobre os servidores do Estado.

Alguns dêstes grupos, não todos, possuem interesses que se chocam. Outros, como as várias organizações civis e as ligas de votantes, têm mais ou menos o mesmo ponto de vista mantendo interesses comuns. Muitas vezes, grupos com interesses diversos entre si, se controlam e se projetam uns sobre os outros, e quase sempre no entreato de propagandas rivais formam-se acôrdos. Mesmo quando não surge um acôrdo como consequência, o desacôrdo é definido o que vem fornecer, aos outros, auxílio na formação de suas opiniões.

Assim, por meio de grupos, é de esperar que o povo venha a "examinar" as operações dos servidores do Estado e forme opiniões em relação à sua seleção, demissão e soluções adequadas às questões fundamentais, vindo também a incentivar, aconselhar e avisar os servidores governamentais.

Há ainda a considerar em nossos dias o grande desenvolvimento de processos empregados para a difusão de informações a fim de formar opiniões ou para favorecer ao adiantamento intelectual e crítico. Às vezes, o emprêgo exagerado dêstes processos pode ser prejudicial, isto, porém, pode ser considerado como "dores" de uma idade ainda jovem. E' perfeitamente concebível que a sala de aula, o púlpito, a imprensa, as salas de conferências, as ilustrações para cartões, o cinema e o rádio, possam vir a exercer grande influência em um processo de "exame" público das funções governamentais.

Finalmente, o cidadão vive e circula em um complexo de grupos ligados entre si. Em consequência disto, torna-se possível uma difusão geral de informações. Surge também a faculdade do desenvolvimento de inteligentes opiniões populares no que diz respeito às questões fundamentais. Assim, os cidadãos A, B e C fazem parte de grupos diferentes; os dois primeiros, têm opiniões contrárias sobre um certo programa político governamental, enquanto que o terceiro se conserva neutro ou desinteressado em relação ao mesmo programa. Os grupos de A e B tentam conquistar outros para o seu ponto de vista, por meio de propaganda. C, é o objeto da propaganda; como um resultado das opiniões pró e contra, êle chega a uma conclusão bem clara e definida de qual o mínimo de justiça ou boa política neste caso. Mais tarde, C, a respeito de uma outra questão relacionada encontra-se, êle próprio, em um determinado grupo apoiando associados ora de A, ora de B. Uma vez tendo formulado sua opinião sobre o mínimo de justiça ou política a ser adotado para um caso relatado, acha-se em situação de exercer influência na situação. Assim, pouco a pouco, em termos de um mínimo de justiça e de boa política que se tornam fixos como sentimentos referentes ao que é justo, respeitável ou de conveniência necessária, desenvolvem-se padrões que se tornam propriedades da maioria e base de um julgamento popular de algumas das questões fundamentais que surgem no processo de governar.

(1) CHARLES E. MERRIAM, *New Aspects of Politics*, pág. 178.



Estes fatos constituem parte dos alicerces sobre os quais poderá repousar a esperança de que um dia o público possa vir a ser uma força dirigente no governo, em um grau bem mais elevado que no presente. Constituem bases para que o público possa desenvolver maior capacidade para desempenhar seu papel de "examinador" dos negócios de governo, para que melhores meios sejam facilitados ao público para o desempenho de tal tarefa, e para que seja aumentado o interesse do público em relação a essas obrigações. Não é preciso acrescentar que a realização de tais esperanças é bastante importante, pois parece que a "população da comunidade deve se tornar mais prudente no que se refere à política para assegurar ao Estado uma direção política prudente". (2)

Se, no drama político e governamental, o público vai desempenhar um papel, sem dúvida que se torna necessário que os interesses do cidadão pelos negócios da administração pública sejam estimulados. Naturalmente terá que ser treinado a fim de acompanhar este interesse com maior habilidade do que a demonstrada até hoje. Não devendo ficar esquecido também que ao público devam ser dadas melhores oportunidades para poder descobrir os fatos existentes. O direito do público para governo, há muito foi estabelecido, porém o corolário deste direito, o direito de ser informado sobre as questões concernentes aos governos, não foi bem garantido.

Se este direito de ser informado se tornar obrigatório, é claro que o próprio governo passará a ser uma fonte de informações, bem mais preciosa do que o é atualmente. Isto tudo, sem dúvida, clama pelos relatórios governamentais melhorados focalizando ao mesmo tempo o tema deste estudo: que os relatórios das autoridades governantes, submetidos ou facilitados à apreciação do público, como uma prestação de contas da conduta oficial, podem se tornar uma agência mais eficiente para a promoção de um bom governo e uma base essencial para um governo popular.

Do exposto até aqui evidencia-se que a intenção foi destacar um dos aspectos da importância dos relatórios governamentais, o serviço que pode prestar facilitando ao público um "exame" da conduta do governo. Esta questão foi abordada com certo realce não só porque é muito importante, como porque apresenta uma tendência a se tornar ilusória. Ao falar em relatórios governamentais, tem-se a idéia de documentos formalmente publicados no fim de cada ano, de distribuição irregular, tendo sido preparados apenas por uma questão de hábito e divulgados por sobre os balcões das repartições públicas, quando solicitada uma cópia. Portanto, refletindo sobre esses relatórios, perceber-se-á como poderão facilitar ao público em uma tentativa para "examinar" os negócios governamentais. É essencial neste ponto que fique estabelecido que os relatórios governamentais não

precisam ter um número limitado de linhas uniformes ou previamente formuladas.

Estes relatórios apresentam-se importantes também sob outros aspectos que, contudo, não necessitam de mais do que uma referência nesse sentido por serem igualmente valiosos, porém, menos ilusórios.

Assim, as reclamações sobre os exames fiscais acham-se em estreita ligação com as que são feitas sobre relatórios, pela necessidade de um "exame" geral por parte do público.

Este ponto não requer grande trabalho, pois a parte do público que paga impostos e que pode fazer parte dos homens de negócio, há algum tempo já que vem insistindo para que o governo seja eficientemente conduzido e que os funcionários deveriam prestar contas de suas transações fiscais e condições dos fundos confiados à sua administração. Na verdade, os primeiros interesses sobre relatórios comerciais nasceram dos pedidos de melhores relatórios financeiros e de contabilidade.

Além disto, relatórios melhores facilitariam o trabalho dos próprios funcionários. Há os pedidos do executivo controlador, do administrador, e do corpo que determina a política, que deverão ser satisfeitos por meio de relatórios mais precisos. Desta forma a elaboração de relatórios mais claros destinados ao público, necessita antes do desenvolvimento de relatórios certos e significativos para o chefe do executivo de vários pontos da organização administrativa. Este desenvolvimento tornará possível um controle mais inteligente da administração, pelo corpo executivo. Além disso, um sistema de relatórios deste gênero, fornecerá "uma biblioteca de referência" para uso dos que são responsáveis pelas operações, no momento, e para os que tenham negócios oficiais com os vários departamentos e repartições do serviço público. Não só seria mais conveniente, como constituiria uma evolução contínua em relação à experiência administrativa. E mais ainda, relatórios apresentando provas de experiência administrativa, facilitarão ao corpo que determina a política, legislar com mais inteligência para o aperfeiçoamento do serviço público.

Os relatórios melhorados também facilitariam as pesquisas por parte dos estudantes de ciências sociais. Traria um resultado satisfatório não só pela razão que os interesses da ciência avançariam como ainda pela propagação de estudos científicos, o melhoramento das condições atuais de governo. Uma opinião pública inteligente será a consequência, em grande parte, da propagação dos resultados de estudos científicos.

Finalmente não deve ficar ignorado que a questão de relatórios é importante porque as publicações de caráter governamental facilmente podem se tornar um desperdício ou extravagância. No passado, foram impressas quantidades imensas de relatórios com o único fim de ficarem acumuladas nos porões das prefeituras e ministérios para, por fim, serem vendidas como papel velho.

(2) CHARLES E. MERRIAM, *New Aspects of Politics*, pág. 178.



## OS RELATÓRIOS GOVERNAMENTAIS COMO GERALMENTE SÃO FEITOS

Antigamente, os relatórios governamentais receberam menos atenção do que a sua importância merecia. Para a maior parte dos funcionários a preparação dos relatórios era pouco mais do que o cumprimento de um requisito legal ou a expressão de um ato oficial, sendo que para a maior parte dos cidadãos a leitura de relatórios oficiais tem sido sempre uma coisa enfadonha para ser feita somente quando exigida devido a um interesse pessoal direto ou indireto. A maior parte dos funcionários se limitou a seguir a rotina habitual em relação aos relatórios, mesmo que deficientemente feita e a maioria dos cidadãos nunca leu um relatório oficial.

Esta falta de interesse pelos relatórios governamentais trouxe como consequência inevitável um efeito sobre a qualidade e caráter do estilo dos relatórios. Os funcionários encarregados deles, influenciados grandemente pelos fatores de compulsão e hábito não lograram produzir trabalhos que atraíssem o público e por sua vez, a falta de leitores é tomada pelos funcionários como uma justificação para não haver uma tentativa de melhorar os mesmos. Portanto, não é sem razão que os relatórios foram reputados como leitura enfadonha e sem proveito.

Consideremos por um momento um exemplo típico de gênero de relatório que concorreu para alcançar tal reputação: o "Annual Report of the Police Department of the City of Chicago for the Year Ending December, 31, 1923" (Relatório anual do Departamento da Cidade de Chicago para o ano findo em 31 de dezembro de 1923).

Suponhamos ser este o relatório que um certo cidadão de Chicago encontrou em suas pesquisas para informações sobre o trabalho e atividade do departamento policial. Talvez o nosso cidadão tenha ficado alarmado pelas notícias sensacionais publicadas nos jornais sobre acontecimentos dados como evidência de uma grande "onda de crime". Talvez possuía propriedades e o seu trabalho faça com que saia muito à noite. De qualquer modo, teve a idéia de procurar um relatório do departamento de polícia para saber, em primeira mão, o procedimento deste departamento, ou o que verificou ser impraticável ou ainda o que está planejando no que diz respeito à proteção de sua propriedade; depois de uma busca que teria sido longa e cheia de obstáculos, encontrou um relatório que era o mais recente no momento. Como teria procedido?

Primeiramente, não teria dado atenção ao relatório e com toda certeza não teria lido grande parte dele, se de início não se tivesse imposto isto, pois o relatório não é dos que exercem atração sobre o leitor. Olhando a capa, observaria apenas uma lista convencional, o selo e o título, já citado, que lhe indicaria ser a publicação um relatório, de redação péssima. Abrindo, na primeira página

encontraria o título repetido, desta vez, no entanto, apresentando em baixo os nomes e títulos dos cinco funcionários de classe mais elevada do departamento. Virando outra página, descobriria o rosto genial do Chefe de Polícia. Mais outra, e encontraria uma carta servindo de introdução, composta de uma frase, que avisava que o que estava sendo folheado era um relatório. Mais uma ainda e veria uma lista dos distritos policiais bem como a localização das delegacias. E assim, página após página, — 58 delas, encontrando em todo este vasto material 55 citações de textos, 2 gráficos e um grande número de tabelas. Algumas das tabelas eram bem feitas. Mas a maioria era impressa sem maiores explicações. Em todos os casos a sua apresentação era feita sem interpretação. A grande maioria encerrava tudo menos uma história completa. Algumas no entanto não eram bem feitas. Muitas das páginas tinham um aspecto de um verdadeiro emaranhado de números tabelados, que não exprimiam grande coisa ainda que explicados e interpretados.

No caso em questão, contudo, não houve necessidade de atrair o nosso cidadão. Possuía um objetivo estando pois disposto a pesquisas. Mas qual será o resultado de seu trabalho? Oferecerá recompensa?

Não é possível saber exatamente o que este cidadão deseja conhecer. Poderia perguntar uma série de coisas prossequindo assim em vários setores. Mas aqui figuram alguns exemplos das perguntas que tinha direito de formular.

Quantos policiais e outros membros da força policial trabalham na vigilância e proteção de meu bairro? Que espécie de homens são? Qual o critério ao selecioná-los? Como foram treinados? Como foram distribuídos para o desempenho das várias tarefas? Como são promovidos? Qual o regulamento a que obedecem? Como trabalham estes funcionários? Qual o sistema de patrulha adotado? Quais os métodos de trabalho da polícia? Como são equipados estes homens? Como são mantidos e equipados para que possam garantir uma proteção adequada? Como está organizado o departamento de polícia? Qual o tipo de indivíduo que trabalha para a polícia? Qual o tratamento a eles dispensado? Quais as circunstâncias especiais nas várias localidades que alimentam a desordem e violação da lei? O que tem sido feito neste sentido? Quais as prisões efetuadas? Qual o resultado das mesmas? Quais foram as atividades policiais da força durante o ano? Além de evitar e descobrir o crime, qual o trabalho da polícia? Qual a cooperação recebida e qual a fornecida a outras autoridades em ligação com o cumprimento das leis? Ou qual a falta de cooperação verificada? Quais os padrões de eficiência que foram adotados pelo departamento policial como prova de seu trabalho? Em que grau foram alcançados estes padrões durante o ano findo? Qual o programa para melhorar o serviço e para maior proteção à minha pessoa, traçado



pelas autoridades policiais ? Por que forma o que foi feito no ano findo tende à realização deste programa ? Quais as recomendações especiais têm as autoridades a fazer sobre as possibilidades imediatas de melhoramento de serviço ? Quanto custa a mim, um cidadão, o serviço policial ? Tem o custo aumentado ? Como se compara a proteção que recebo em face da que é fornecida em outras cidades ? Pago mais ou menos que os cidadãos de outras cidades ? Por que pago mais ? Ou por que é possível eu pagar menos ?

Estas perguntas e muitas outras podem ser formuladas pelo nosso cidadão. No entanto, não persistiu por muito tempo com seu questionário, nem mesmo o tempo de estabelecer metade ou 1/10 dessas perguntas, pois desde logo se desencorajaria abandonando sua pesquisa como um trabalho improdutivo. Para 3/4 das perguntas não teria encontrado resposta e para não mais de 1/8 seria satisfeito por uma resposta que poderia ser considerada como adequada. Com segurança, este relatório não só pode ser considerado sem atrativos como também bem pouco elucidativo.

Este relatório portanto não pode constituir um exemplo padrão para relatórios. Possivelmente não pode. Mas é típico de um grande número de relatórios. Além disto outros que não fôssem iguais a estes seriam bem pobres. Se não apresentassem um emaranhado de números tabelados, sem qualquer comentário que os explicasse, poderiam conter um grande número de depoimentos com um mínimo de informações precisas. Se este não fôr o caso, poderão apresentar apenas alguns itens de informações que certas leis obrigam a ser divulgadas pelos relatórios oficiais; ou poderão ser apresentados em volumes grossos, em grande maioria compostos de relatórios, não publicados, feitos por funcionários subalternos. Dá-se também o caso de serem documentos de propaganda, bastante atraentes, mas nem sempre verídicos. Seja qual fôr o relatório habitualmente feito, os moldes a que obedecem esses documentos oficiais tem-nos tornado e ainda os tornam enfadonhos e pouco elucidativos.

#### PROGRESSO NO QUE DIZ RESPEITO AOS RELATÓRIOS

Nestes últimos anos alguns funcionários e estudantes de ciências sociais chegaram a reconhecer as possibilidades que apresentam os relatórios governamentais. Em consequência disso, começou a surgir um interesse pelos relatórios oficiais, tendo sido publicados alguns deles, já conhecidos como eficientes. Esta tendência para a produção de relatórios significativos e que possam ser lidos, tem-se acentuado mais nesta última década. Seu início, no entanto, reporta-se a um período bem mais anterior.

Considerando principalmente os relatórios elaborados pelos funcionários dos municípios ame-

ricanos, devemos salientar, primeiro, o progresso dos relatórios no que pode ser designado pelo conceito de idéia do "census". Isto, é a preparação e publicação de relatórios apresentando um conjunto mais ou menos compreensivo de dados classificados pela compilação dos fornecidos pelas operações estatísticas administrativas e "não-administrativas".

Entre as cidades americanas foi Boston que notoriamente iniciou este desenvolvimento. Assim, em 1882, Mrs. Carroll D. Wright compilou para as autoridades governamentais dessa cidade um conjunto de informações que foi publicado sob o título de "The Social, Commercial, and Manufacturing Statistics of the City of Boston, from the United States Census Returns for 1880, and from Original Sources". Esta publicação representa o gênero de material que estava sendo incluído, em pequena escala, desde 1876 (3), no "Municipal Register of Boston", material que hoje é usado em grande escala no "Municipal Register", na "Boston Statistics" e no "Boston Year-book".

O progresso nos relatórios da cidade de Boston foi incentivado porque os funcionários encarregados deles — pelo menos alguns — bem cedo sofreram a influência do que havia de melhor em relatórios estrangeiros, pelo costume que muitas municipalidades estrangeiras tinham de publicar anuários de estatística. Em 1897, em parte pelo interesse sempre crescente despertado por estes anuários, foi criado um departamento municipal de estatística, pelas autoridades da cidade de Boston (4). "Este departamento foi o primeiro desta natureza a ser criado neste país" (5), e desde sua criação, os chefes do mesmo parece terem copiado o que de melhor havia sobre o assunto em todo o mundo. O "Monthly Bulletin", o "Municipal Register", e o "Boston Statistics", publicações editadas pelo departamento e que ainda não podem ser comparadas com os anuários publicados pelas autoridades municipais das cidades de Londres, Paris e Berlim, pois que estas são o fruto de longos e continuados estudos e experiências, sendo bem mais compreensíveis, contendo material preparado e selecionado com grande cuidado (6). Porém, as publicações de Boston, apesar de não serem tão completas nem elaboradas com o mesmo carinho, possuem o mérito de representar o resultado de empreendimentos e estudos consideráveis.

(3) *The Boston Municipal Register* (1924), p. 5.

(4) *Boston Department of Municipal Statistics*. Relatório que abrange o período de 9 meses, findando em 31 de janeiro de 1898, pp. 1-2, 18.

(5) *IBID.*, p. 1.

(6) *London County Council, London Statistics*, XXIII, xvii.



Este progresso não é encontrado apenas em Boston. Algumas outras grandes cidades (7), entre elas New York e Chicago, têm editado publicações com estatísticas de dados administrativos ou não; mas, nenhuma delas se aproxima do padrão fixado pelos anuários estrangeiros.

Em relação a isto, não se deve deixar de mencionar que sociedades e organizações técnicas como "New England Waterworks Associations", ligadas a trabalhos empreendidos pelos governos locais, têm recomendado de tempos em tempos tipos padrões para classificações estatísticas destinadas a serem adotadas nos relatórios municipais, e que estas classificações têm sido adotadas em maior ou menor escala. Também não deve ser esquecido que o "United States Census Bureau" tem exercido influência direta no progresso de classificações uniformes nas estatísticas municipais. Os estudantes de ciências sociais vêm também demonstrando a necessidade de melhores compilações estatísticas, tendo feito isto não só pelo interesse do estudo científico (8) como para a elucidação do povo (9).

Outro progresso nos relatórios feitos pelas municipalidades americanas, é o que pode ser referido como — a idéia de um exame fiscal. Compreende a evolução e melhoramento dos relatórios das operações do fisco, dando aos que pagam os impostos uma oportunidade de saber o que é feito de sua contribuição.

Este desenvolvimento não é peculiar a nenhuma cidade. É comum a todas. Foi sob o impulso desta idéia que a atenção geral se voltou para a questão dos relatórios. O progresso data do período conhecido como a "renascença civil". Com o renascimento do interesse pelos negócios do serviço público, ocorrido em 1890 e primeiros anos do século presente, surgiu uma exigência maior de honestidade e eficiência por parte dos governos municipais; e acompanhando este movimento houve uma insistência geral para elaboração de melhores métodos de contabilidade e relatórios financeiros. Esta insistência foi continuada pelos homens de negócios, contadores do serviço público, pesquisadores no campo da administração pública e estudantes de ciências sociais (10), até o momento presente em que já há em quase todas as cidades um sistema bem regular, senão ótimo, de relatórios financeiros. Como resultado deste movimento se desenvolveu uma idéia precisa do que constitui um bom relatório financeiro e qual o método a ser adotado (11).

(7) CHARLES E. MERRIAM, *New Aspects of Politics*, p. 188.

(8) Ver, para exemplo, JOHN A. FAIRLIE, *Essays in Municipal Administration*, pp. 275-85.

(9) Ver, para exemplo, WALTER LIPPMAN, *Public Opinion*, Part. VIII.

(10) Para exemplos de literatura emanando de várias fontes, ver a nota bibliográfica no fim deste livro.

(11) Ver, como exemplo, FRANCIS OAKLEY, *Principles of Governmental Accounting and Reporting*.

Estreitamente ligados à idéia de um exame do fisco, acham-se três fatores que influenciaram nos relatórios.

Um é a "idéia da economia em relatórios". Pensava-se que não somente deveria haver economia e responsabilidade na administração do serviço público como também no relatar aquelas operações. O hábito de publicar relatórios volumosos que, praticamente, nenhum cidadão lia, foi assunto muito discutido e em vários casos liquidado. Conquanto em geral este movimento fôsse negativo, trouxe como consequência algum progresso construtivo principalmente na simplicidade e uniformidade da impressão oficial (12).

Outro, desenvolvido a par da idéia do exame do fisco, foi o de "um sistema de relatórios administrativos, previamente planejado", abrangendo vários pontos da organização administrativa até o executivo controlador, como um auxílio no controle e direção da administração, e também os relatórios, partindo deste mesmo ponto até o funcionário ou funcionários responsáveis pelo planejamento e execução de um orçamento. Se bem que este fator se desenvolvesse paralelamente à idéia do exame do fisco, foi baseado e reforçado por outros movimentos. A idéia de um sistema para relatórios chegando até o executivo controlador veio do movimento de administração científica que se iniciou na indústria tornando-se mais tarde mais ou menos influente no campo da administração pública. A outra parte deste fator, um sistema para relatórios indo até os funcionários encarregados do orçamento, é uma parte da própria idéia de orçamento, tendo sido o movimento para a adoção do mesmo, verificado, não só no desejo de publicar as transações do fisco, como no de apreciar métodos comerciais na administração pública. Esta idéia da administração de relatórios sistemáticos foi muito bem aceita; porém, aparentemente, seu emprêgo ainda não é muito popular pois tem que lutar contra fatores muito concretos como a inércia oficial, os costumes oficiais e a influência política.

O terceiro fator que nasceu com o desenvolvimento proveniente da procura de dados para um exame do fisco, foi o de "um relatório comercial sobre experiência administrativa," relatório não só das operações do fisco, como de todas as operações significativas de um departamento ou agência. Este fator consta, em essência, da concepção e aplicação de princípios construtivos na preparação de relatórios. Não se generalizou, portanto. Sua origem teve lugar em circunstâncias propícias e em relação à personalidade. Assim, a "Boston Finance Commission", criada como uma agência para controle do fisco, encontrou-se em situação capaz de desenvolver princípios construtivos de publicidade comercial; e como resultado esta comissão tem conservado em seus relatórios áspersos sobre o método adotado por outros departa-

(12) Como exemplo, ver o *Chicago Municipal Code of 1922*, secs. 3.793-96.



tamentos governamentais na elaboração de seus relatórios. (13) Os prefeitos das cidades acharam-se também na contingência de apresentar um relatório comercial de suas operações; compreendem os tipos de indivíduos que na generalidade desempenham-se bem desta tarefa. Do mesmo modo alguns administradores excepcionais, como Morris L. Cooke, que foi diretor de "Department of Public Works of the City of Philadelphia" entre 1911 e 1915, e Arthur Woods, chefe de polícia da cidade de New York, de 1914 a 1918, desenvolveram e aplicaram idéias construtivas sobre a compilação de um relatório. O primeiro destes dois homens, pode-se acrescentar, é autor de um dos melhores argumentos sobre o assunto referente a relatórios governamentais em geral e como devem ser feitos. (14)

Esta idéia assim concebida foi reforçada por uma quantidade de fatores. Os engenheiros, pesquisadores no campo da administração pública, prefeitos e organizações de funcionários e outros interessados em questões relacionadas ao governo, incentivaram e auxiliaram no desenvolvimento de uma unidade de medidas precisas que pudessem ser empregadas nos relatórios para fornecer uma impressão clara das operações governamentais. Os que se acham interessados em determinados ramos de atividades, como as autoridades escolares e os estudantes de pedagogia, têm tido muito que dizer no que se refere à relação entre relatórios significativos e serviço eficiente e produtivo. (15) E organizações quase públicas como a "Chicago Crime Commission" tiveram que fazer relatórios independentes como um suplemento aos editados pelos funcionários públicos, para que pudesse ser obtido um relatório claro e preciso do que realmente se estava passando em determinado ramo especial do serviço público.

Em seguida deve ser feita uma referência à idéia de monografia no relatório. Esta é uma expressão que pode ser usada para designar o desenvolvimento de relatórios de um só relato ou descrição de uma única classe de dados ou ainda de um problema especial encontrado pela administração. Este desenvolvimento não está restrito a um período ou área governamental. Surgiu do conjunto de fatores, necessidade, visão executiva e habilidade para fazer relatórios. Daí os relatórios desta natureza só terem aparecido em certas ocasiões. Entre eles, no entanto, acham-se os relatórios mais eficientes que já foram postos à disposição do público. E em alguns casos o mérito destes relatórios foi atribuído pela durabilidade de sua publicação em série. Desta forma os relatórios em série da "Boston Finance Commission" estavam relacionados com problemas especiais, e nes-

ses relatórios eram apresentadas de maneira clara e precisa, questões importantes.

Também é digno de nota relatar que alguns destes relatórios foram o produto da habilidade de funcionários públicos, enquanto outros representam o trabalho de especialistas e fundações não oficiais, cuja habilidade e facilidades foram aproveitadas por funcionários inteligentes. Este último caso constitui um fator em relatórios, muito suscetível de desenvolvimentos.

Finalmente, há uma parte do progresso alcançado que pode ser chamada de "idéia do relatório popularizado". Esta é a idéia que há de que os relatórios devem ser apresentados de forma a assegurar a sua leitura devendo a apresentação, qualquer que ela seja, despertar o interesse do cidadão. Este foi o progresso que mais se evidenciou nestes últimos anos e o que mais tem concorrido para criar um interesse geral pela questão dos relatórios.

Um certo número de fatores exerceu influência nesse desenvolvimento. Assim, do interesse pelos orçamentos nasceu o de saber como eram empregados. (16) Além disso, os estudantes de ciências sociais e principalmente os que estudam os métodos de estatística e gráficos de apresentar informações, têm pedido a adoção de métodos populares para relatórios. No entanto, o principal fator tem sido o engenho de funcionários excepcionais.

Alguns funcionários têm demonstrado perícia em assuntos de publicidade. Prepararam relatórios anuais realmente interessantes; usaram de todos os meios possíveis, boletins regulares, circulares, imprensa, conferências, rádio e todos os instrumentos de propaganda comercial. No entanto, parte desta publicidade tem sido individual, visando campanhas políticas; porém, uma grande parte tem sido imparcial e construtiva. Uma das melhores ilustrações disto consiste nos métodos de publicidade desenvolvidos por Morris L. Cooke, quando diretor do "Department of Public Works of the City of Philadelphia". Este funcionário não só preparava os relatórios com um cunho bastante significativo que chamava a atenção e de leitura tão interessante quanto a de uma boa história, como empregava em larga escala, pastas e circulares, fornecidas ao cidadão por ocasião de seu contato direto com os trabalhos do departamento, estando portanto aberto o caminho para que houvesse interesse por parte do mesmo. Concebeu também a idéia de cartões para serem devolvidos, nos quais o cidadão podia expressar sua opinião, sem esperar pelo dia das eleições. Muitas demonstrações poderiam ser encontradas também nos métodos usados por prefeitos inteligentes. Na verdade, os relatórios deles, regulares ou irregulares, muito contribuíram para o desenvolvimento da idéia de relatórios populares.

(13) Ver, para exemplo, *Report of the Boston Finance Commission*, III, 118, ff., 315 ff., IV, 168 ff.

(14) *Our Cities Awake: Notes on Municipal Activities and Administration* (Garden City, New York, 1918).

(15) Para exemplos de literatura referentes a estes assuntos ou emanando de várias fontes, ver a nota bibliográfica no fim do livro.

(16) Para exemplos de artigos sobre o assunto, ver as notas bibliográficas no fim deste livro.



## MÉTODO E OBJETIVO DÊSTE ESTUDO

A maior parte do progresso alcançado em relação à obtenção de relatórios municipais melhorados tem constituído uma exceção e não a generalidade. Muito há ainda que estudar no que diz respeito aos relatórios governamentais e bastante também tem que ser feito. O que é que constitui um bom relatório? Qual o melhor método a ser adotado em um relatório? Não há uma resposta exata e segura para esta pergunta. A perícia no que diz respeito à publicidade governamental não se equiparou ainda a que foi desenvolvida na propaganda de candidatos, colarinhos e automóveis. Seria necessário um pouco mais de estudo e prática para que se pudesse responder a êsses quesitos.

O primeiro passo a ser dado no estudo para uma compreensão melhor do que constitui o essencial de um bom relatório governamental será, sem dúvida, verificar primeiramente qual o critério adotado no momento. Êste propósito inicial parece que pode ser obtido mediante duas normas de inquérito: uma vistoria dos métodos adotados em uma cidade padrão, como Chicago, e uma comparação dos relatórios governamentais publicados pelas autoridades dessa cidade com um conjunto selecionado de outros relatórios de lugares diferentes que já alcançaram uma justa reputação por seu valor e eficiência verificados em experiências e estudos. Êstes dois caminhos a seguir para a investigação não constituem apenas uma simples informação sobre os métodos adotados. O primeiro trará à luz uma quantidade de deficiências dos relatórios atuais e o segundo, conclusões, que seriam em grande parte de valor prático e já confirmado.

Sem dúvida, estas conclusões sobre o que deveria ser essencial a um bom relatório constituiriam apenas tentativas, pois a certeza só seria alcançada quando tivéssemos investigado em todos os sentidos. Duas outras diretrizes podem ser assinaladas. Uma, seria um estudo construtivo tendo por objeto a determinação do material que os relatórios dos vários tipos de governos locais devem apresentar, e principalmente a determinação do tipo de medidas quantitativas úteis que deveriam figurar, e quais os tipos novos destas medidas que poderiam ser feitos. O outro, seria a exploração das atitudes dos que recebem êstes relatórios, uma análise da natureza do interesse político, um estudo que seria prosseguido com o objetivo de determinar qual seria a aproximação mais eficaz para que o cidadão se interessasse pelos relatórios governamentais, e como êstes poderiam dirigir com maior eficiência o interesse político do cidadão para uma colaboração inteligente com o governo.

O que ficou mencionado neste estudo como primeira diretriz é primordial, podendo seus resultados indicar algum rumo nos futuros estudos.

Êste livro é o resultado de uma vistoria feita nos relatórios oficiais dos governos locais que exerciam sua autoridade dentro da área da cidade de Chicago, e de uma comparação dos métodos adotados com outros expostos em um conjunto selecionado de relatórios de outras procedências. Os relatórios que compõem a maior parte do segundo conjunto são os expedidos pelas autoridades dos governos locais de Boston, Londres, Paris e Berlim. A êste conjunto porém foi adicionado um pequeno número de relatórios diversos, mas de extraordinário mérito. Entre estas publicações encontram-se os relatórios "Cooke" do "Department of Public Works of the City of Philadelphia" e os relatórios "Woods" do "Police Department of New York City". Nas notas bibliográficas será encontrada uma lista de outros relatórios que também foram de grande auxílio.

Quanto às autoridades da área de Chicago, cujos relatórios foram estudados, pode se dizer que 39 agências de governos locais possuem jurisdição na área da cidade de Chicago; e que destas, 31 submeteram relatórios mais ou menos acessíveis ao público. As agências que procuram editar relatórios são: a cidade de Chicago, o Município de Cook, a Diretoria de Educação, Diretoria da Biblioteca Pública, Sanatório Municipal de Tuberculose, Distrito de Preservação Florestal do Município de Cook, Distrito Sanitário de Chicago, "South Park Commissioners", "West Chicago Park Commissioners" e "Lincoln Park Commissioners". As autoridades dos distritos dos 15 parques pequenos, as das oito cidades situadas na área da cidade de Chicago e as das 6 cidades que possuem parte de sua área na da cidade de Chicago fazem poucos relatórios ou mesmo nenhum. As autoridades de todas estas agências, executando as cidades que se acham completamente dentro da área da cidade de Chicago, preparam ou publicam relatórios por assim dizer. Todos os relatórios destas agências foram incluídos nesta vistoria.

Desde que foram examinados relatórios de tantas autoridades, tornou-se necessário restringir o estudo a um determinado período. O escolhido para isto foi o que abrange os anos de 1921, 1922 e 1923. Os relatórios dêstes anos foram considerados típicos. Em 1921, a influência direta das condições de guerra não deveria mais ser sentido; êste período deveria fornecer um quadro exato dos relatórios do momento; e três anos consecutivos deviam oferecer uma base para a generalização em relação ao critério oficial.

Quanto ao tipo dos relatórios examinados teve que ser incluído muito mais do que as publicações que traziam o título de "Relatório" ou "Relatório Anual". Por terem os relatórios dêstes últimos anos, quer das autoridades de Chicago, quer das de outros lugares, se desviado das linhas convencionais previamente fixadas, provas um tanto liberais para inclusão ou exclusão de certas publicações para estudo tiveram que ser feitas a fim de que pudesse ser obtida uma base adequada



para futuras investigações. Foram as seguintes as provas entregadas: primeiro, que um relatório fôsse uma apresentação oficial de informações referentes ao governo e suas operações, já realizadas ou por fazer; segundo, que obedecesse a uma forma que evidenciasse a intenção de ser lido pelo público. Foram assim incluídas publicações especiais, boletins especiais e relatórios publicados em jornais, e relatórios impressos e assim intitulados. A única exceção foi no que se refere aos casos de relatórios de comitês legislativos, tendo sido incluídos apenas os que foram especialmente impressos para distribuição ao público.

Em relação às pesquisas sobre informações quanto aos relatórios e sua prática pelas autoridades de Chicago, pode-se dizer que foram dados os seguintes passos: primeiro, foi examinada a lei que controla as várias autoridades para verificar sua exigência quanto a relatórios e métodos empregados na compilação dos mesmos; segundo, foram lidos todos os relatórios encontrados na Biblioteca da Universidade de Chicago e na "Municipal Reference Library" da cidade de Chicago, e tudo que foi encontrado nas repartições e departamentos governamentais; terceiro, os procedentes dos corpos legislativos ou quase legislativos foram pesquisados para trazer à luz os relatórios, todo o material referente a eles e o método adotado; tendo sido finalmente entrevistados diversos funcionários de vários departamentos dos governos. É bem possível que alguns relatórios que deveriam ter sido incluídos não fôsem localizados. Isto é uma das prováveis ocorrências num estudo com material espalhado. Porém, tais relatórios não alterariam as generalizações estabelecidas.

Consultando os relatórios de autoridades fora da área de Chicago, a atenção não se prendia aos relatórios de ano nenhum em particular ou a uma série de anos; o objetivo do estudo não era comparar o critério adotado pelos funcionários encarregados dos relatórios, com o critério adotado pelos mesmos funcionários da área de Chicago, mas sim estabelecer a comparação entre o critério adotado pelos funcionários de Chicago e seu produto com o padrão mais perfeito que pudesse ser encontrado em uso. Daí serem estes relatórios tratados como um conjunto de informações oficiais composto de publicações de qualquer ano durante o qual aparecessem esforços para o melhoramento dos mesmos.

#### MODO DE APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DO ESTUDO

Este estudo deu como resultante um conjunto de informações em relação ao mérito e deficiências dos relatórios de Chicago. Tomando também como base esta série de informações, é possível formular um conjunto de recomendações em relação aos possíveis melhoramentos dos relatórios.

Dois fatores concorreram para aumentar este grupo de informações e recomendações. O primei-

ro é que os relatórios da área de Chicago, considerados em um todo, são de qualidade bem inferior; e o segundo é que foram examinados relatórios de várias autoridades. O critério por elas adotado apresenta deficiências particulares e pede recomendações especiais.

Não querendo estender por demais esta obra não foi possível apresentar todas as conclusões tiradas de casos individuais. Consequentemente tornou-se necessário e talvez aconselhável omitir os casos individuais e apresentar apenas a exposição e crítica de caráter geral e que tivessem significação quando consideradas em relação aos inventários que seriam apresentados às autoridades competentes por ocasião da preparação dos relatórios.

Este expediente simplificou de muito a apresentação deste material. Mas, mesmo assim pareceu ser mais razoável ainda uma tentativa para a simplificação um tanto maior pela apresentação, logo no começo, de uma lista de pontos de realce no conjunto de informações e recomendações. Estas listas serão encontradas no sumário, no início deste livro.

O leitor atarefado, talvez não queira continuar a leitura. É de esperar, porém, que outros se interessem pelas observações, críticas e sugestões que fundamentam e desenvolvem este sumário. Para estes, os comentários que se seguem são apresentados como guias. O capítulo seguinte é consagrado a uma exposição dos sistemas adotados por várias repartições governamentais da área de Chicago. Em seguimento a este capítulo, há quatro, nos quais os relatórios e o critério adotado pelas autoridades de Chicago são criticados tomando por base o padrão encontrado nos relatórios já estudados de outras localidades. Este exame de crítica continua sob os seguintes cabeçalhos: "The Preparation, Submission, Publication, and Distribution of Official Reports", "The Substance of the Official Reports", "The Presentation of the Subject Matter of the Official Reports", "Employment of Reportorial Processes", e "The Presentation of The Subject Matter of the Official Reports; Employment of Provision of Reportorial Devices". Depois destes capítulos vem o capítulo final em que são apresentados três sumários especiais: um, o sumário gráfico do que foi encontrado e as recomendações quanto aos relatórios de cada autoridade dos governos locais da área de Chicago; o segundo, um sumário de conclusões e tentativas em relação ao que constitui um bom relatório e um bom critério a ser adotado na compilação do mesmo; o terceiro, um sumário de material para futuros estudos decorrentes destas investigações.

#### REFERÊNCIA

Governmental Reporting, H. C. Beyle. Capítulo I, Introdução, pp. 1-27, edição da The University of Chicago Press, Chicago-Illinois. Biblioteca do D.A.S.P., 586.



# Sílvio Romero e a Causa Pública

BRITO BROCA

*Vocação política — Compreensão da realidade brasileira — Soluções científicas — O legislador — A defesa da unidade nacional — Da natureza dos cargos públicos nas democracias modernas — O Remédio?*

**R**ESPONDENDO ao inquérito de João do Rio, no "Momento Literário", Sílvio Romero dizia: "Conheci, sem esforço e para meu mal, que, se não sou ao pé da letra um cientista, não me cabe também a denominação de literato, no sentido restritivo que êste qualificativo teve entre nós..." Na verdade, mesmo no início da carreira, quando rimou versos, Sílvio jamais fez a literatura pela literatura; foi êle o protótipo daquilo que costumamos chamar hoje de escritor interessado, do homem que empenha nas letras outro ideal, além do puramente estético. No seu caso, êsse ideal era a compreensão, a explicação da realidade brasileira. Tudo, na vasta e variada obra de Sílvio Romero, tende para um só alvo: o Brasil, o Brasil como povo, como nação, como entidade político-social, como expressão de cultura e civilização. E é baseado em princípios e métodos científicos, tão impregnado se achava êle do cientificismo do fim do século 19, que procura sempre atingir essa meta. Assim, sem recairmos num juízo arbitrário, podemos dizer, por extensão, que a causa pública, no Brasil, teve, em Sílvio Romero um dos maiores servidores. Os objetivos por êle visados foram sempre o de bem servir o país, oferecendo, aos governantes e administradores, elementos para exercerem com acêrto as respectivas funções. Seu nome e a apreciação de sua obra sob êsse aspecto se enquadra, pois, no espírito desta Revista que, aliás, não podia ficar alheia ao centenário do nascimento do grande brasileiro, ocorrido em 21 de abril. Num esforço de síntese, procuraremos distinguir no vasto labor cultural de Sílvio Romero, na intensa vida de ação em que êle se consumiu, o que significou uma contribuição para a causa pública.

Antes de tudo, devemos considerar no autor de "Provocações e Debates" a existência de uma vocação política — da política naquele sentido tão bem definido por Rui Barbosa na célebre interpelação de Haia. Êsse desejo de intervir com sugestões e esclarecimentos nos problemas basilares de um país, de trazer sempre em vista os

interesses e o destino de um povo, como fazia Sílvio, que outra coisa não constitui na sua essência, senão a manifestação do mais genuíno espírito político? Não será, porém, como deputado, no exercício ativo de uma função especificamente política, que êle realizará, em toda plenitude, semelhante vocação: esta se desenvolverá em múltiplos setores até ao fim de tão pródiga existência. O último discurso de Sílvio Romero, parainfando a turma de bacharéis da Faculdade de Direito, do Rio, em dezembro de 1913, discurso não pronunciado, mas reproduzido no "Jornal do Comércio", com o título "O Remédio", é, no fundo, um testamento político.

Muito jovem, recém-saído da Faculdade de Direito do Recife, quando hesitava ante o caminho a seguir, depois de ocupar por algum tempo a promotoria pública de Estância (Sergipe), o escritor foi eleito deputado provincial. Se a vocação fôsse apenas a de um politiqueiro, teria encontrado aí excelente ponto de partida para uma *brilhante* carreira. Com o prestígio desfrutado pela família, manobrando os trunfos, não lhe seria difícil, talvez, galgar todos os degraus da escada: deputado geral, presidente de província, senador e, até mesmo, ministro. Bastar-lhe-ia habilidade, engenho, capacidade de acomodação e transigência. Mas o que logo vemos é o desinteresse com que encara êle o ambiente acanhado e mesquinho da Câmara provinciana. Como construir ali a base de uma carreira, se o seu espírito político nada tem de comum com o tecido de intrigas, de manhas e cálculos no qual se comprazem os correligionários? E êsse homem de ação que impulso poderá tomar, em terreno tão estreito, para suas arremetidas? Sabe-se haver êle pronunciado um único discurso na assembléia provinciana: apresentando um projeto sobre a história de Sergipe, atacou o "método retrógrado e anticientífico dos nossos historiadores". Poderia parecer a muita gente — e boa parte dos colegas do orador teria assim pensado — uma verdadeira traição aos interesses partidários, levantar-se alguém na Câmara somente para tratar de uma questão cultural. Mas é que Sílvio, indo de encontro à mentalidade retórica predominante na época, sempre tratou das questões culturais, fazendo delas legítimas questões políticas, sempre as visionou em função da causa pública. Bem se vê o quanto lhe seria difícil impor-se perante os correligionários e conquistar-lhes a confiança, colocando a política em tal plana. Sílvio abandona a assembléia e, depois de procurar, inútilmente, outros caminhos na província, emigra para o sul. Primeiro, juiz municipal em Parati. Não seria ainda o clima pro-



pício a um espírito tão sôfrego. Em 1879, instala-se na corte e passa a colaborar no "Repórter" de Lopes Trovão, sob o pseudônimo de Fenerbach. Então, o deputado que na assembléia provincial só pronunciara um discurso e renunciara o mandato, ciente de que ali nada teria que dizer, põe-se a fazer uma das análises mais cruéis da realidade política brasileira da época, em páginas desassombradas e corajosas sob a rubrica de crítica parlamentar. Seria excessivo, exagerado, apaixonado como sempre foi; mas através dos exageros, quantas verdades se insinuavam, verdades que deviam ser ditas e ninguém, à exceção, talvez, de Tavares Bastos, tinha tido, até o momento, a coragem de denunciá-las.

Escorado no ponto de vista cientifista que lhe criava, evidentemente, certo "parti-pris" de sistema, sem chegar, no entanto, a perturbar-lhe a lucidez, Sílvio ataca principalmente o formalismo das idéias feitas, das abstrações doutrinárias, das teorias importadas, em que nos esgotávamos em palavório e exhibições eruditas, sem atentar para os imperativos da nossa realidade. Era a transposição no plano político do ataque já feito por ele ao romantismo literário. "O govêrno dêste país — escreve o ensaísta — só há de ser govêrno de trabalho e liberdade quando fôr alimentado pelo bom senso público, e êste só será real, quando se inspirar nos princípios diretores das idéias científicas". Que exigimos de um parlamentar? — pergunta êle. — Indagamos se sabe filosofia, história, ciências naturais? Não. Queremos apenas saber se o homem "fala bem". E "falar bem" significa ter voz sonora e presença de espírito para responder a um aparte desaforado. Nada de idéias, só fraseado. E seria a atmosfera da monarquia a responsável por essa mentalidade formalística, que assistia, sem uma intervenção eficiente, sômente fazendo frases, à decadência do país. A revolução naturalista, preconizada por êle contra semelhante estado de coisas, implicava, logicamente, o espírito republicano. "La République sera naturaliste ou ne sera pas" — dissera Zola.

Depois de tomar das figuras de alguns parlamentares mais em destaque na época, e desancá-los de rijo, carregando nos traços, por ver em quase todos a encarnação dos males a que se referia, conclui por traçar um quadro pessimista da situação geral do país. Descrédito dos partidos políticos, vida econômica definhante, comércio arruinado, agricultura quase morta, o tesouro dilapidado, o nepotismo como o critério predominante nos cargos públicos, adoração pela corte em detrimento das províncias (êste um dos pontos básicos da atitude político-social de Sílvio Romero), amor à rotina, moleza do parlamentarismo, degradação dos costumes, torpezas da escravidão, descrédito da magistratura por parte do govêrno, atraso das academias... Um quadro pintado com tintas negras, terrivelmente pessimista, o exagêro se tornava evidente, mas era necessário forçar a nota, para sacudir a inércia dos conformistas e dar ressonância ao alarme. Impulsivo, exuberante, Sílvio Romero nunca teve, aliás, certa medida

nos ataques. Não podemos por isso duvidar-lhe da sinceridade. Sem proteção, chegava ao Rio, já pai de família, carregado de responsabilidades e necessitando ganhar a vida. Com êsses ataques desabridos aos poderosos e essa atitude petroleira, a clamar contra a decadência a que a monarquia arrastava o país, não iria, de certo, colher sorrisos nem flores. Se assim procedia, era porque tinha, acima de tudo, a vocação da verdade — ainda quando a paixão lhe obliterava as exatas proporções da mesma — e dera desde cedo à existência um sentido de luta — de luta na qual empenhava vivamente o interesse do Brasil.

Os artigos de Fenerbach, no "Repórter", depois, reunidos em livro sob o título "Ensaio de Crítica Parlamentar" (1883) encerravam, implicitamente, uma profissão de fé republicana. Não tardaria Sílvio a unir-se à ala dissidente do partido liberal que engrossava as fileiras antimonárquicas. Pela sua formação cientifista devia êle, logicamente, como já vimos, preferir a República ao Império. Para o mesmo lado o inclinavam as tendências liberais e o fundo revolucionário do seu pensamento naturalista. Além disso, não podia deixar de malsinar a monarquia pelo regime de centralização de poder que a caracterizava. Foi um dos traços mais frisantes da personalidade de Sílvio Romero a hostilidade à metrópole, tanto no terreno literário, como no terreno político. Muitos dos males do Brasil vinham, na opinião dêle e de Tobias Barreto, dessa ditadura exercida pela corte sôbre as províncias. A centralização sacrificava as províncias, tirando-lhes a capacidade de iniciativa e malbaratando as melhores reservas do país que nelas se encontravam. Aliás, o regime federativo foi a pedra de toque de muitos republicanos, como Rui Barbosa, por exemplo.

Embora dedicasse alguns dos primeiros livros ao Imperador (Ver a Exposição Comemorativa do Centenário de Sílvio Romero, na Biblioteca Nacional) e reconhecesse nêle um homem de letras, o polemista de "Minhas Contradições", endereçou contra o monarca os mais duros golpes, no panfleto mensal "Lucros e Perdas" que, em 1883, manteve, juntamente com Araripe Júnior. Eram uma espécie de "Farpas" brasileiras êsses folhetos, em que encontramos as páginas jornalísticas mais típicas da propaganda republicana de Sílvio Romero. Acusava êle até o Imperador de querer exercer a ditadura até em nossas letras, intervindo em tôdas as iniciativas intelectuais, exigindo que elas se colocassem sempre sob o bafejo do trono.

Proclamada a República, coube-lhe redigir o "Manifesto dos homens de letras do Rio de Janeiro ao Govêrno Provisório", solicitando para as reivindicações dos escritores as vistas do novo regime. Mas não tardou que começasse a compreender não ser essa precisamente a República dos seus sonhos. A desilusão começa por um fracasso político. Tendo organizado o partido na-



cional, em Sergipe, a convite de Leandro Maciel e Coelho Campos, vê frustradas as pretensões a uma vaga de senador pelo mesmo partido. No terreno ideológico, o presidencialismo adotado pela República não lhe parece o sistema mais adequado às nossas condições; e numa série de cartas endereçadas a Rui Barbosa e publicadas em volume, procura mostrar as vantagens do parlamentarismo para o caso brasileiro. Se a este não deu bons resultados no Império foi por motivos de natureza extrínseca; os males que lhe imputava tinham outras causas estranhas à própria essência do sistema. Sílvia aponta-as, analisa-as, ao mesmo tempo que se aplica em provar o perfeito acôrdo do parlamentarismo com o sistema federativo.

Mas até a federação, pela qual tanto se batia, acabou por inquietá-lo, quando certos movimentos políticos de caráter regional, como o castilhismo no Rio Grande do Sul, lhe pareceram ameaçar a unidade nacional que êle colocava acima de tudo. Não obstante, as desilusões, longe de levarem-no a repudiar pròpriamente a República, fizeram-no voltar-se, com mais ardor, contra os inimigos do regime, contra os que o corrompiam pela politicagem. O republicano em Sílvia Romero não correu parêlha com o abolicionista. Não houve, como em muitos casos, a identificação perfeita dos dois ideais. A solução do problema servil, proposta por êle, ia ao encontro daquela pela qual lutava Nabuco e que era abraçada pela maior parte dos republicanos: a liberdade imediata e total dos escravos. Via nisso um romantismo perigoso, capaz de acarretar o maior desequilíbrio à economia nacional. Queria o abolicionismo, como resultado de gradativa transformação orgânica, pelo prestígio crescente do trabalho livre e o abandono do braço escravo. Nesse ponto enxergava longe e bem de acôrdo com o seu progressionismo cientificista. A escravidão impedia o nosso desenvolvimento industrial; no momento em que incentivássemos êste último, começaria ela, naturalmente, a desaparecer. “Cerceemos a escravidão — proclamava Sílvia — levemos a máquina a ocupar o lugar deixado pelo negro.”

A revisão do processo histórico do abolicionismo, que vem sendo feita de uns anos para cá, reconhece o acêrto dessas palavras. Foi indiscutivelmente um erro o abolicionismo, sem um prévio reajustamento econômico-social. Mas, naquela época, quem detestava verdadeiramente o regime infame, com muita dificuldade poderia aceitar outra solução que não fôsse a da lei áurea. Uma atmosfera magnética de entusiasmo romântico, de magnanimidade idealista, empolgava os abolicionistas, e raciocinar com espírito prático e realista no momento seria passar por escravocrata. Tal o que aconteceu com Sílvia Romero.

Embora tivesse abandonado a cadeira de deputado provincial, em 1874, nem por isso renunciara às ambições políticas. Desejava um campo maior, onde pudesse agir convenientemente, e

êsse campo era, por certo, o parlamento nacional. Depois da candidatura fracassada em 1890, volta a carga em 1894, concorrendo nas eleições federais de Sergipe. Novo fracasso. Mas, agora, já está envolvido na política do Estado e vem a desempenhar um papel de petroleiro na jornada de 11 de setembro daquele ano, em Aracaju. Como se sabe, ao influxo da palavra incendiária de Sílvia Romero, num comício na praça do Governador, o povo amotinado depõe o presidente Calazans. O chamado “caso de Sergipe” repercutiu em todo o país e o polemista tem uma fase aguda de desconponendas e verrinas.

No entanto, só em 1900 consegue eleger-se deputado federal por aquêlê Estado. Os discursos que então veio a pronunciar na Câmara se acham reunidos em volume, (1) e não ocupando número muito grande de páginas poderão fazer crer que se esperava mais de espírito tão ativo e dinâmico. Será um engano. As legislaturas eram, na época, apenas de dois anos e, dêsses dois anos, quatro meses Sílvia os passou na Europa, em busca de melhoras para a saúde. Em tais condições, não se vá dizer que tenha tido uma atuação restrita. E' possível mesmo que haja pronunciado outros discursos, além dos reunidos no referido volume; só uma busca minuciosa nos Anais da Câmara nos elucidaria sôbre isso; julgamo-la, porém, quase desnecessária, uma vez que o essencial ficou em livro.

Vê-se a disposição com que Sílvia Romero entrou na liça, apresentando, logo de início, na estréia parlamentar, três projetos. Parecia revestido das melhores intenções de trabalhar pelo bem público, num ambiente que já não era o da acanhada assembléia provinciana. Teria, afinal, encontrado o seu auditório. Apesar disso, o desajustamento com que sempre lutou êsse homem independente e rebelde, habituado a decidir por conta própria, sem cogitar das imposições do meio, mais uma vez se revelou. Os três projetos apresentados pelo deputado Sílvia Romero provocaram imediata reação na assembléia, onde inúmeras vozes se levantaram para acusá-los de inconstitucionais. O primeiro estabelecia a obrigatoriedade do sêlo proporcional nas “transações comerciais por vendas de qualquer espécie de mercadoria, feitas a prazo de mais de 30 dias e de quantia superior a cem mil réis”. O segundo limitava a 17 hectares as concessões de terras devolutas feitas pelos Estados a cidadãos ou súditos de nações estrangeiras. O terceiro fixava o máximo de 7 mil homens para as milícias armadas de qualquer Estado da União.

Antes que Sílvia Romero pudesse iniciar a justificação de motivos, vozes o interromperam de vários pontos do recinto: “Inconstitucional! Inconstitucional!” Não recua êle ante êsses brados. Se a Constituição se ressentia de defeitos, que nos expõem a perigos de ordem interna, o nosso dever é corrigi-los. — “E' a reforma da constituição que V. Exa. pede?” — aparteia um depu-

(1) “Discursos” — Pôrto — 1904.



tado. Sim, será a reforma se quiserem, mas enquanto ela não se realiza, que consertemos as falhas no que fôr possível. Espíritos como Sílvio Romero nunca receiam modificar as leis, sempre que as mesmas não se mostram perfeitamente adequadas aos fins para que foram feitas. Trata-se de saber o seguinte. Se os projetos atendem ou não às necessidades do bem público, aos interesses da Nação. Quanto ao primeiro, o autor o justifica pela maior segurança que virá dar às transações comerciais e o rendimento considerável que trará aos cofres públicos; quanto ao segundo, o problema da formação de núcleos emigratórios, capazes de ameaçar a integridade da Nação, fornece-lhe uma eloqüente justificativa; quanto ao terceiro, é ainda a causa da unidade nacional a exigí-lo pelo perigo da existência de Estados demasiadamente fortes dentro da federação. Adversários políticos telegrafaram para Sergipe, dizendo ter sido desastrosa a estréia do novo deputado. Os projetos encontraram franca oposição. Ao primeiro propuseram um substitutivo; os outros, sabotou-os a pecha de inconstitucionalidade. Sílvio defendeu-se tenazmente na sessão de 13 de dezembro de 1900. O problema da distribuição dos núcleos emigratórios, no qual incide o segundo projeto, foi, aliás, uma das causas em que o autor de "Provocações e Debates" empenhou seu irreduzível brasileiro, estendendo o debate para fora da Câmara, no jornalismo e no livro. Alarmava-o, principalmente, a expansão da colônia alemã no sul do país, conservando usos, costumes e a língua da pátria distante, à qual permanecia vinculada, sem se deixar absorver pelo organismo brasileiro, dentro do qual vinha a formar um quisto perigoso. No caso do italiano, em São Paulo, já não via os mesmos riscos, por tratar-se de uma raça latina, tendo mais pontos de contato conosco e sendo, por isso mesmo, bem mais assimilável. O alemão, porém, em tudo se nos mostrava estranho, e Sílvio não se cansou de clamar contra a indiferença dos governos, que deixavam de controlar o desenvolvimento desses núcleos emigratórios do Sul. Em conferência pronunciada no Gabinete Português de Leitura e incluída no mesmo volume de discursos parlamentares, mostrava ele como a imigração lusa era a que mais nos convinha por estar de acordo com a nossa formação histórica, ponto de vista que Gilberto Freire adotaria e defenderia, brilhantemente, no livro "Uma cultura ameaçada". Para Sílvio ainda, um dos principais males da nossa política imigratória era cuidar só do sul, deixando o norte e o centro em completo esquecimento, circunstância que vinha acarretar o acúmulo de massas colonizadoras em determinadas regiões com prejuízo de outras e da harmonia vital do país. Em 1913, no discurso aos bacharelados, denunciaria ele, também, ao lado do perigo alemão, o perigo japonês. Não sendo, no fundo, contra a imigração, o que desejava era que ela se fizesse por outro sistema, disseminando-se o elemento estrangeiro por todo o território nacional, "impondo-lhes a nossa língua, aglutinando-os no nosso organismo para resguardar as características básicas da nacionalidade e preve-

nir a desagregação desta pelo profundo diferenciamento étnico dos Estados." Também receava Sílvio — ele, o regionalista, o homem da província — essa desagregação como consequência do "federalismo espúrio" motivo por que, na Câmara, pedira a limitação das polícias militares estaduais.

A repulsa encontrada pelos aludidos projetos na assembléia parece ter refreado algum tanto o entusiasmo do deputado. Continuando a trabalhar em outras funções como a de relator do projeto do código civil, tornou-se mais parcimonioso na ambição de legislar.

Como homem que nunca receava as contradições, contanto que elas se justificassem pela lógica dos acontecimentos, sobe à tribuna, a 8 de dezembro de 1900, para aplaudir a atitude do Barão do Rio Branco vindo-se pôr a serviço da República. A 20 de agosto de 1901, quando se discute o crédito pedido pelo governo para fazer-se representar no Congresso Pan-Americano no México, sua palavra se volta contra os oposicionistas sistemáticos, numa daquelas ofensivas tão a gosto do autor de "Zeverissimações ineptas da crítica", e estende o ataque aos que vêm proclamando a bancarrota da ciência, da literatura, etc., achando que no fundo o que eles querem golpear é a República. Defendendo o pedido de crédito, ressalta o papel americanista do Congresso, demonstrando que a não participação do Brasil no mesmo, como já se tinha dado em ocasiões semelhantes, importaria na "teima de prolongar a política de isolamento que foi um dos maus vezes do Império". Compreendia assim, muito bem, o ideal pan-americano pelo qual se batia Nabuco e a República não tardaria a adotar.

Afinal, sempre apegado ao cientificismo, procura entroncar sua posição política numa base filosófica, e quando se discute a lei do casamento civil, faz ele esta declaração, de certo nunca mais ouvida na assembléia nacional: "Meu critério é o da filosofia evolucionista, encarnada nas grandes linhas gerais do filósofo magno Herbert Spencer."

Terminando o mandato legislativo em 1902, Sílvio Romero não consegue reeleger-se. Em 1903 faz nova tentativa para voltar à Câmara, sem obter êxito. Estava encerrada, definitivamente, a carreira do político militante, mas não do político, pois suas obras continuam a revelar uma constante preocupação pelos problemas brasileiros e o panfletório a investir contra os males da politicagem. No libelo com que fulminou o castilhismo no Rio Grande do Sul, inclui-se um capítulo "Da natureza dos cargos públicos nas democracias modernas", em que o autor visa principalmente os chefes oligárquicos por distribuírem empregos, como quem dispõe de uma propriedade particular. E acusa esse privilégio de atentatório à letra da Constituição de 91, que declara serem os cargos públicos "acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatui."



"Minhas Contradições" foi o último livro publicado por Sílvio Romero em 1913. Título bem expressivo para o final da carreira de um homem de luta, de um combatente que, ao ímpeto da refrega ou ante a mudança de perspectivas, tomou, várias vezes, atitudes diversas das anteriores. Apaixonado, intolerante, desmedido não raro, pouco lhe importavam essas contradições se delas ele podia retirar sempre, por um movimento dialético, uma síntese construtiva. No fundo, há em toda a sua obra, todas as suas atitudes uma coerência íntima e nunca rompida: o entranhado brasileiro que as informa, e esse amor à causa pública a que nos referimos. Mas é um brasileiro realista de ver claro, de não recear encarar de frente a realidade, de dar o verdadeiro nome às coisas, uma réplica feroz à mentalidade idealista da época. Contra o idealismo vão e utópico lutou

Sílvio a vida inteira. Sua obra, com todas as falhas, é uma obra de coragem e independência, impondo-nos o conhecimento dos nossos males, sem ilusões, subterfúgios e atenuações, para só assim podermos remediá-los. "O Remédio?" (2) intitulou-se mesmo seu último discurso, em dezembro de 1913: diagnóstico rude de médico habituado a dizer a verdade na cara do cliente. Ainda aí a ciência o socorria: o remédio seria o tratamento científico de nossas doenças político-sociais. Dentro de alguns meses, nas vésperas da primeira guerra mundial, Sílvio Romero falecia. Terminava para o mundo e para o Brasil uma época de que ele fora o testemunho desassombrado. 1914! "Helas!" Por toda parte, as doenças iriam complicar-se.

---

(2) *Correio Popular* — Campinas — 29-4-951.



# O Problema da Irretroatividade das Leis

ARNOLD WALD

## INTRODUÇÃO

O PROBLEMA da retroatividade das leis ultrapassou os quadros já muito amplos do campo jurídico tendo transitado pelo domínio filosófico, moral e político.

Sabemos que o princípio da irretroatividade da lei, que já era discutido em Roma, especialmente no *dominato*, foi confirmado pela Magna Carta, no seu artigo 39, só se tornando todavia princípio constitucional universalmente reconhecido depois da Revolução Francesa.

Sendo, pois, uma conquista do liberalismo, volta a ser atacado no momento em que é abalado o regime que o firmou e que o aceitou como alicerce. Efetivamente, os códigos nazistas e soviéticos rejeitam-no, estabelecendo os primeiros o *Führer prinzip* segundo o qual "Das Gesetz ist Plan und Wille des Führers" e "Gesetz ist was der Führer befiehlt", e considerando os segundos, como crime, "toda ação ou omissão dirigida contra o Estado Soviético e contra a ordem jurídica estabelecida pelo governo de operários e camponeses como transição para o comunismo" (artigo 6.º do Código Penal Soviético de 1922).

Aliás, a própria doutrina tende a aderir a novos princípios, como o mostram os trabalhos de Binding, de Mezger e, entre nós, de Roberto Lira.

Na realidade, o problema da retroatividade da lei é uma questão essencialmente política.

Em todo caso, se, na palavra do Cardeal Newman, "só podemos definir uma doutrina quando ela foi violada", podemos tentar esboçar uma teoria da retroatividade da lei.

Há, de fato, dois princípios fundamentais que se enfrentam, se antepõem, ambos aceitáveis e necessários. A segurança coletiva, a ordem jurídica exigem que a lei nova não alcance os fatos que lhe são anteriores. Mas o legislador tem o dever de melhorar as leis, de realizar o progresso no sentido da equidade e da justiça.

Duas são as finalidades do Direito: a justiça e a segurança. E muitas vezes entram em conflito. A justiça exige a punição dos criminosos. A segurança quer que o direito seja "um arquipélago de ilicitudes" (Soler).

A norma jurídica é, ao mesmo tempo, preventiva e repressiva, norma de conduta e norma de

composição dos conflitos. Ora, como norma de conduta, como norma preventiva — e tal é o caráter que a política criminal tende de mais em mais a dar à lei — a norma jurídica deve preceder a infração.

Como o diz Gabba, no primeiro volume do seu livro sobre a retroatividade das leis, devemos constatar dois fatos:

1.º) Não se pode negar a uma lei nova toda retroatividade. A lei nova deve ter alguma influência sobre as consequências ulteriores do fato, ou da relação de direito, que se deu na vigência da lei anterior, isto por motivo do progresso social que se impõe gradualmente e não por saltos, por evolução e não por revolução.

2.º) Não se pode sujeitar totalmente à lei nova os efeitos posteriores à lei de atos anteriores a ela porque, pensa Gabba, citando Benjamin Constant, o cidadão, observando a lei, adquire certos direitos de acordo com o pacto social.

Há pois casos em que a hegemonia pertence a um ou a outro desses dois princípios, segundo predomina o interesse de defender o bem comum, o bem-estar da coletividade e a justiça social, ou então, a segurança individual, o direito adquirido.

Nos regimes individualistas, nos regimes liberais, nos países dominados pelo mercantilismo, aceita-se o princípio da irretroatividade da lei vendo-se nêle "the keystone of liberty".

Nos países de economia fechada, predominando o interesse social e sendo-lhe subordinado o indivíduo, quando o hiperestatismo restringe, limita e aniquila a personalidade humana, quando a liberdade é substituída pela autoridade, quando o direito público supera o direito privado e o Estado é onipotente, não mais se reconhece o princípio da irretroatividade da lei.

Esta luta, este antagonismo entre as duas concepções entre as doutrinas socialistas e individualistas, nos faz compreender o descrédito em que está caindo ultimamente a doutrina da irretroatividade da lei.

Efetivamente, estamos num mundo de transição, de instabilidade, num mundo em conflito, em evolução. Passou-se do direito privado ao direito público, da economia aberta à economia fechada, do mercantilismo à autarquia, do "laissez faire, laissez passer, ne pas trop gouverner" ao Estado absolutista. O estatuto substituiu o con-



trato. Não bastava mais o acôrdo das vontades. Surgiu o contrato coletivo, o contrato regulamentado, o contrato forçado, o contrato dirigido. A vontade das partes foi sendo modificada pela lei e a instituição e o plano começaram a dominar o direito moderno. No domínio da responsabilidade civil, o risco veio ocupar o lugar da culpa e firmou-se a doutrina objetivista de Saleilles e Josserand. Operava-se uma transformação geral do pensamento. O racionalismo individualista do século XIX desaparecia. Eram Nietzsche, Bergson, William James os novos deuses da filosofia. A psicologia coletiva, desenvolvida por Le Bon, entrava em conflito com a psicologia individual. A sociologia vencia a interpsicologia. O indivíduo desaparecia vencido pelo grupo. O indivíduo, a vontade individual perdiam o seu prestígio. A dignidade humana tornava-se uma noção caduca. "Retornou-se à penumbra da Idade Média. A liberdade cedeu o passo à autoridade". Passou-se, escreve Nelson Hungria, da excessiva liberdade à escravidão, da lei da *jungle* à lei da senzala. Era natural, neste caso, que o princípio de irretroatividade da lei deixasse de constar dos códigos e das cartas, pois constituía, na palavra de Carnelutti, "as colunas de Hércules do Direito". Mas de que direito? Do direito individualista, do direito do Estado liberal, do direito mercantilista, do direito inspirado nas concepções dos jurisconsultos romanos, do direito romano que por três vezes dominou o mundo, segundo o testemunho de Ihering. Ora, hoje em dia, assistimos à desagregação deste direito. Assistimos a uma evolução no decorrer da qual o indivíduo deixa de ser o único sujeito de direito; torna-se sujeito de direito a família, a classe, o grupo social. A vontade individual só tem papel supletivo de mais em mais limitado.

Estamos numa época de grandes reformas em que só se pode desprezar o interesse individual.

Talvez não seja por mera coincidência que, ao mesmo tempo que Spengler assinala a decadência do ocidente, Ripert intitula um dos seus livros: *Le declin du Droit*.

A civilização ocidental, herdeira da Grécia, de Roma e do Cristianismo, baseou-se nos princípios individualistas, que já vamos encontrar na Bíblia mas que decorrem também, em parte, das concepções mecanicistas de Pitágoras e dos seus discípulos e da noção religiosa de dignidade humana, princípios estes reafirmados pela Revolução Francesa.

A civilização ocidental foi uma civilização mercantilista, sendo pois individualista e liberal. E o direito cujo declínio é apontado por Ripert é este direito civil, clássico, este direito cujos alcances são a responsabilidade individual, a onipotência da vontade do indivíduo, a não intervenção do Estado, a irretroatividade da lei.

Mas surge hoje um direito novo, o direito de grupo. Voltamos em parte às corporações da Idade Média. A pessoa jurídica, a instituição são dados imediatos para o direito contemporâneo. Desenvolve-se o direito público, o direito administrativo. O direito comercial quase que se con-

fundia para os homens do século XVIII com o direito natural, na expressão de Sorel. Atualmente, com a centralização econômica, com a transformação da técnica, com a socialização dos meios de produção, o direito comercial tende a ser substituído pelo direito administrativo. O indivíduo perdeu o valor intrínseco que lhe deram os estoícos, a Igreja, a Revolução Francesa. A concepção atomista, opôs-se a concepção orgânica. Aristóteles substituiu Rousseau. No começo estava a sociedade e não o indivíduo. A pessoa jurídica, isto é, a personalidade coletiva, é a originária, pensa Sternberg; o grupo teve direitos antes do indivíduo, cuja personalidade legal corresponde a uma conquista relativamente recente. Em vez da teoria da ficção de Savigny, temos o organicismo de Gierke. O direito vem a ser, na expressão de Burvitch, direito social. Começa a dominar a retroatividade da lei.

O princípio da irretroatividade da lei é pois uma noção histórica (Dorado Monteiro) e na história do pensamento assistimos ao conflito entre as duas correntes, a corrente individualista e a corrente socialista, firmando-se ora uma, ora a outra. Tal é o conflito perpétuo entre Aristóteles e Rousseau, a luta que continua sempre num eterno ciclo. Procurou-se todavia harmonizar as duas tendências opostas, conciliando-as numa teoria da retroatividade das leis que tanto valesse para as épocas individualistas como para os períodos de predomínio da sociedade sobre o indivíduo. Assim surgiram as teorias da retroatividade cujo histórico procuraremos esboçar.

## II — Evolução histórica do conceito de retroatividade até a Revolução Francesa

A) Em Roma, ainda na época republicana, conta-nos Aulu Gelle, nas suas *Noites Áticas*, que já se discutia acerca da retroatividade das leis. E já Cícero atacava Verres por ter este dado força retroativa ao seu edito, submetendo a uma disposição análoga à lei Voconia, testamentos que lhe eram anteriores.

No Principado, Paulo e Ulpiano manifestam-se contra a retroatividade que venha a atingir as *causae finitae*, considerando eles que podiam extinguir-se as causas seja pelo julgamento, seja pela transação ou pela prescrição.

No Baixo Império, Teodósio I enuncia, em 393, a regra segundo a qual "omnia constituta non praeteritis calumniis faciunt, sed futuris regulam ponant". Em 440, uma constituição de Teodósio II e Valentiniano III, conhecida sob o nome de *Regra Teodosiana* afirma que "leges et constitutiones futuris certum est dare formam negotiis, non ad facta praeterita revocari; nisi nominatim etiam de praeterito tempore et adhuc pendentibus negotiis cautum sit". É interessante notar que esta regra obriga o juiz mas não o legislador. Vem ainda esta norma proibir o próprio efeito imediato da lei que importa, na realidade, em retroatividade média quando vem atingir os efeitos posteriores à lei de contratos que lhe são anteriores. Uma cons-



tuição de Anastácio ainda declara "cum conveniat leges futuris regulas imponere, non praeteritis calumniam excitare". Contudo, há na época diversas leis retroativas como a de Constantino de 320 ou a de Teodósio II de 424.

A irretroatividade vem todavia dominar a obra de Justiniano, sendo seu princípio reafirmado pela *Novela 22*. A *novela 66* declara que um testamento feito de acordo com a lei antiga conserva sua validade sob o regime da lei nova mesmo se o testador sobreviveu à promulgação desta. Mas uma constituição de 528 relativa à usura que baixava a taxa legal de 12% a 6% entrou em vigor imediatamente atingindo mesmo, segundo uma constituição posterior, os contratos anteriores à lei cujos efeitos seriam posteriores a esta lei.

Vemos, na diversidade dos princípios aplicados, que o legislador continuava livre podendo elaborar leis retroativas. Todavia o juiz estava preso ao princípio da não-retroatividade, como não podia deixar de ser na Roma individualista. Mas, já então distinguia-se entre a *causa finita* e o negócio pendente, negando-se a retroatividade máxima mas reconhecendo-se, em certos casos, o efeito imediato da lei.

B) Ao estudarmos as leis bárbaras, vemos que Visigodos e Lombardos também distinguiram entre *causae finitae* e *causae pendentes*. Mas, já agora o efeito imediato é o caso geral. Assim, no *Código de Receswind*, documento fundamental do direito visigótico, encontramos a seguinte idéia: "Queocumque causarum negocia incoata sunt, nondum vero finita, secundum has leges determinare sancimus. Illas autem, que jam juste determinate sunt, resuscitare nullatenus patimur."

A mesma idéia da intangibilidade da *causa finita* e do efeito imediato da lei atingindo a *causa pendente* vem a dominar a lei *Gambeta* no direito burgúndico, o *Edito de Rotaris* e as leis *Liutprand* no direito lombardo. Como havemos todavia de definir a *causa finita*? E' o que as leis bárbaras não explicam. Todavia a *Lex Romana Wisigothorum* lembra os modos de extinção dos litígios, a saber: a sentença definitiva e a transação.

C) No direito canônico, Gregório, o Grande, lembra, no século VI, a constituição de Teodósio, seguindo o seu exemplo, em 1230, Gregório IV. Há, todavia, numerosas leis retroativas no direito canônico, mas para explicarmos estes dois aspectos da retroatividade em certos casos, da irretroatividade em outros, é preciso lembrarmos, com Roubier, a distinção que devemos fazer quando estudamos o direito da Igreja, entre o *jus divinum* e o *jus humanum*. Enquanto as disposições dêste não podem retroagir, as leis referentes àquele devem ser retroativas pois são, na realidade, leis interpretativas da vontade de Deus, vontade esta que sempre existiu, que sempre foi a mesma. Esta distinção, como o nota Roubier, terá, posteriormente, especial importância, já então com caráter leigo, quando haveremos de distinguir o *jus gentium* ou direito natural do *jus civile* ou direito positivo. Nas ditaduras modernas, também encontraremos as mesmas idéias. Na Rússia, por

exemplo, como na Alemanha, as leis que correspondem aos interesses profundos do partido haverão de ser, elas também, retroativas.

A constituição de Alexandre III relativa à usura teve caráter retroativo. Sua retroatividade foi máxima, pois não só tinha efeito imediato, ou seja, não só atingiu os contratos firmados antes da lei cujos efeitos seriam posteriores a esta, mas ainda infirmou os atos jurídicos perfeitos anteriores à lei, obrigando restituição dos juros. Explica-se a retroatividade no caso, por corresponder a lei a uma norma considerada de direito divino. A terminologia mudaria mas a idéia ficaria. Hoje, classificaríamos tal norma como sendo de ordem pública.

A constituição de Urbano II já condena a retroatividade, seu valor tendo sido apontado por Cujácio no seu livro *De Feudis*. A regra da irretroatividade da lei limita-se todavia ainda a prender o juiz e não o legislador.

D) Na Idade Média, glosadores e pós-glosadores estudaram os problemas da retroatividade, comentando a matéria Cino de Pistoia e Bartolo, Paulo de Castro e Baldo, João e Alexandre de Imola entre outros. Dois livros da época merecem especial destaque, sendo seus autores de *Belviso* e *Fellinus Maria Sandaeus*.

Datam estes livros do século XIV e do século XV respectivamente. Introduzem os juristas da Idade Média uma nova noção, é o conceito de "*negotium decisum*" que vai substituir a *causa finita* e será o novo limite a se opor à retroatividade. *Negotium decisum* é, na palavra de Bartolo, "quod est finitum transactione, sententia, solutione, juramento, quietatione, praescriptione et similibus modis". Mas ao conceito de *negotium decisum* substitui-se o *jus quaesitum* e talvez haja, nestas mudanças de terminologia, um verdadeiro ciclo, pois estes mesmos conceitos haverão de voltar e hoje ainda, na técnica jurídica moderna, falamos em *jus quaesitum*, ou seja, em direito adquirido, em *negotium decisum*, em coisa julgada. Ao *jus quaesitum firmum*, expressão esta que ainda surge no tempo de Bartolo sem que se saiba ao certo qual foi o primeiro jurista que a empregou, vem opor-se o *jus existens in spe non autem firmiter quaesitum* que virá a ser a faculdade, a expectativa, surgindo desta distinção toda a teoria do direito adquirido.

Mas a noção de *jus quaesitum* não deixa de ser muito vaga, como ainda o é hoje o conceito de direito adquirido. Considera-se *jus quaesitum* por exemplo o direito do legatário quando ainda vivo o testador. Não constitui direito adquirido no justo sentido da palavra. Mas o conceito era novo e por isso parecia fecundo. Efetivamente, os jurisconsultos romanos tinham falado de *Facta praeterita aut pendencia* ou então de *causae finitae* e de *causae pendentes*, mas sempre ficaram no terreno do fato e não do direito. O conceito de *jus quaesitum* é que vai levar o problema da retroatividade para o campo jurídico. Diz Affolter, citado por Roubier, que "das romische intertemporale Privatrecht operiert mit facta praeterita



oder negotia praeterita, aber nicht mit jura quaesita". A própria noção de direito subjetivo era estranha para os juristas romanos. E' o que assinala Duguit. Agora, deixa de importar apenas o fato, pondo-se em relêvo o direito, o interesse.

E' ainda na Idade Média que surge o conceito de ato jurídico perfeito que havia de adquirir ultimamente tão grande importância, dominando até a nossa atual lei de introdução. A distinção essencial entre o *actus perfectus* e o *actus praeteritus nondum finitus* foi feita, entre outros, por João d'André, desenvolvendo-a Fellinus. O *actus perfectus* não pode ser governado pela lei nova, mesmo que seus efeitos sejam posteriores a esta lei. "Constitutio nova non includit actum de praeterito habentem executionem de futuro". O *actus praeteritus nondum finitus* é aquele que só atingirá sua perfeição graças a um fato futuro, sendo pois parcialmente subordinado à lei nova. Assim, no *actus praeteritus nondum finitus* devemos distinguir diversos elementos sucessivos, subordinados a leis diversas. E diz Fellinus, lançando fecunda teoria, que a lei nova não se pode aplicar aos fatos futuros que estão tão intimamente ligados aos fatos passados que, agindo sobre os primeiros, a lei atingiria os segundos. Assim, os fatos futuros que são conexos ou acessórios em relação aos fatos passados devem ser submetidos à lei antiga. A lei nova atingirá, ao contrário, os fatos futuros que, não obstante a ligação existente entre eles e os fatos passados, podem ser separados destes de tal modo que a aplicação da lei nova não prejudique os fatos passados. Esta regra passou a ter aplicação generalizada.

Com a transformação das condições econômicas e sociais, firmando-se o liberalismo, passou o princípio da irretroatividade a dominar as constituições, desenvolvendo-se a doutrina do direito adquirido. E' assim que encontramos na Constituição norte-americana o princípio de que "No bill of attainder or ex post facto law shall be passed" e a lei não poderá alterar as obrigações decorrentes de contrato anterior a ela. Novo impulso virá a ser dado a esta teoria com o Código Napoleão que estabelecerá que "la loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a point d'effet retroactif."

### III — O Código Civil Francês e a doutrina de Savigny

Os critérios para obter-se um sistema de equilíbrio entre as necessidades de segurança e de reforma social haveriam de ser muitos; muitas as doutrinas da retroatividade. Savigny, dividindo as normas jurídicas em leis relativas à existência de direitos e em leis que tratam dos modos de aquisição de direitos, considerou que as primeiras deviam ser retroativas e que as segundas não deviam sê-lo. Lassalle e Gabba basearam suas teorias no direito adquirido que, para eles, é intangível. Laurent fundamentou-se na distinção entre direito e interesse. Odilon Barrot e Regelsberger pensaram que deve haver retroatividade quando as leis posteriores são mais favoráveis que as anteriores. Simoncelli julgou ser a retroatividade o

princípio dominante no direito público, prevalecendo a irretroatividade no domínio do direito privado. Coviello sustenta a irretroatividade quando os efeitos do fato anterior dependem exclusivamente da lei antiga, aceitando todavia a retroatividade nos casos em que há abolição ou mudança de configuração de um instituto jurídico.

Como vemos, numerosos são os critérios, numerosas as doutrinas, numerosos os esforços feitos para resolver este problema fundamental do direito.

Todavia, destaca-se entre eles, não só pela solidez da doutrina, como pela aplicação que geralmente teve em todos os códigos e constituições, a teoria do direito adquirido.

A doutrina francesa do direito adquirido surge logo após a promulgação do Código Napoleão, que veio reafirmar a diferença entre o direito adquirido e a expectativa, diferença essa que já fôra apontada no fim da Idade Média. Os comentaristas do código civil francês limitam-se a focalizar esta distinção ao referirem-se ao artigo 2.º.

As definições de direito adquirido que surgem na época são numerosas e das mais variadas. Diz Merlin de Douai que "les droits acquis sont ceux qui sont entrés dans notre domaine, qui en font partie, et que ne peut plus nous ôter celui de qui nous les tenons". Tais são, por exemplo, os direitos que emanam de um contrato ou que derivam de um testamento, morto o testador. Opõe Merlin ao direito adquirido a faculdade, expressão esta hoje abandonada pela doutrina e substituída pela noção de expectativa. O que caracteriza o direito adquirido para Merlin é, como o vemos na sua definição, a irrevocabilidade, o que já vem dar novo sentido ao direito adquirido, pois considera este jurista como direitos adquiridos os próprios direitos condicionais. Explica-se Merlin dizendo que nos direitos condicionais a condição suspende a execução do contrato mas "elle n'empêche pas que de ce lien, il résulte, dès à présent un droit acquis, en ce sens qu'il ne peut plus être rompu d'une autre manière".

No seu livro, *Questions transitoires sur le Code Napoléon*, Chabot de l'Allier desenvolve as idéias de Merlin, definindo o direito adquirido como "aquele que é irrevocavelmente conferido". Distingue Chabot de l'Allier entre direitos pessoais e reais, submetendo os primeiros, ou seja, a cidadania, a capacidade etc... à aplicação imediata da lei. Quanto aos direitos reais, distingue os direitos provenientes de contratos, sobre os quais a lei nova não pode retroagir, nem mesmo atingindo os efeitos posteriores à lei (não podendo haver nem mesmo retroatividade mínima, ou seja, efeito imediato da lei), dos direitos que têm sua origem na lei. Estes, diz Chabot de l'Allier, devendo sua existência às leis que os estabeleceram, não podem conservar sua força e seu valor, senão enquanto perdurem as leis das quais decorrem, e a lei nova que ab-roga estas, abole aquelas.

No seu *Essai sur ce qu'on appelle l'effet retroactif des lois* Blondeau, após ter dado a justi-



ficação filosófica da irretroatividade, define o direito adquirido ou efetivo, como é o denomina, como sendo aquele que começou a produzir vantagens reais. Lança Blondeau o termo "*attente*", que significa espera, dizendo que devíamos distinguir entre as "*attentes*" em que predominavam os motivos de segurança e nas quais não devia haver retroatividades e as "*attentes*" em que motivos poderosos exigem reformas imediatas e nas quais devia haver retroatividade.

Estas teorias, como as de Mayer e de Mailher de Chassat só têm valor e importância como prolegômenas que são das grandes teorias clássicas e especialmente das doutrinas de Savigny e de Gabba.

No 8.º volume do seu *System des heutigen römischen Rechts*, que data de 1848, estuda Savigny os conflitos da lei no tempo (capítulo 2.º p. 365 a 528). Devemos lembrar que, no começo do século XIX, dominavam na Alemanha tendências análogas às de Merlin de Douai e de Chabot de l'Allier. Escritores como Herrestorff (no seu livro *Ueber die rückwirkende Kraft der Gesetze* publicado em Dusseldorf em 1812) e Borst (no seu trabalho *Ueber die Anwendung neuer Gesetze auf früher entstandene Rechtsverhältnisse* publicado em Bamberg em 1814) definem o direito adquirido como um direito irrevogável. Mas com a reação contra o código francês que domina toda a Alemanha, impelida pelo sentimento nacionalista, é ultrapassada a doutrina do direito adquirido. Spangenberg no seu *Commentar über den Code Napoléon* (Göttingen, 1810) já estudara a retroatividade baseando-se não mais nos *jura quaesita* mas nos *facta praeterita*. Distingua este jurista o ato perfeito cujos efeitos ainda não se deram na sua totalidade, submetendo, neste caso, o ato à lei anterior e os efeitos à lei posterior, do ato que ainda não é perfeito e no qual apenas a parte constituída antes da lei nova é subordinada à lei antiga. Nesta divisão em fases sucessivas, já vemos o germe de certas idéias que posteriormente haveriam de dominar a obra de Roubier, entre outras.

Vemos que há na realidade um ciclo, alternando-se as fases em que domina a terminologia dos *jura quaesita* ou dos *facta praeterita*. Efetivamente, se os romanos falavam em *causa finita* e os glosadores em *negotium decisum*, o direito adquirido, o *jus quaesitum*, ainda surge na Idade Média. Substituído pelo ato perfeito, o direito adquirido ressurgiu todavia com os comentadores do código civil francês. Spangenberg e outros jurisconsultos alemães voltam à terminologia dos *facta praeterita*. Mas, com Gabba, a doutrina imporia novamente a expressão direito adquirido. Modernamente, os códigos retornam ao ato jurídico perfeito. Não se tratará na realidade de um ciclo que depende de certa moda jurídica?

Mas voltemos à reação contra o direito adquirido que se manifesta especialmente nas obras de Weber (*Ueber die Rückanwendung positiver Gesetze*) e Bergmann (*Das Verbot der rückwirkenden Kraft neuer Gesetze im Privatre-*

*chte*). Weber considera a teoria do direito adquirido como inútil e perigosa para a ciência do direito acusando Chabot de l'Allier de ter complicado sem razão o problema da retroatividade. Bergman e Weber inclinam-se para a teoria do efeito imediato da lei, aceitando pois a retroatividade mínima, que aliás eles não consideram como retroatividade.

Todavia é Savigny que vai esboçar uma teoria ampla e nova, distinguindo as regras relativas à aquisição de direitos e as normas relativas à existência de direitos. Destaca pois as *Gesetze welche den Erwerb (und Verlust) der Rechte betreffen* que não devem ser retroativas. Pode-se criticar Savigny por ter éle considerado como direitos adquiridos os direitos condicionais; mas isto se explica todavia pela irrevocabilidade que caracteriza para éle o direito adquirido, ao contrário da expectativa. A solução de Savigny era um pouco simplista não podendo abranger todos os casos. Para poder garantir a maioria obtida contra uma lei nova que elevasse a idade necessária para o indivíduo ser maior, foi preciso que éle considerasse a maioridade como um direito adquirido, baseando-se no fato de ser a maioridade obtida por meio de um reconhecimento do tribunal, constituindo este reconhecimento da maioridade, reconhecimento tácito e automático, um direito adquirido. Para preservar a validade dos contratos contra o efeito imediato da lei, Savigny teve que considerar como leis relativas à aquisição de direitos todas as leis referentes ao contrato.

A seguir, estudou as *Gesetze welche das Dasein der Rechte (sein oder Nichtsein, So-oder-Anderssein) betreffen*, as leis relativas à existência e ao modo de ser do direito.

A classificação de Savigny vem a ser todavia das mais vagas, pois não se vê, por exemplo, por que as leis relativas às causas do divórcio não entrariam no primeiro grupo (modos de aquisição). A divisão *grosso modo* é útil. Mas ela não resolve mais os conflitos quando chegamos aos casos, bastante numerosos, nos quais as leis são simultaneamente relativas aos modos de aquisição e de existência dos direitos.

Roubier, ao criticar Savigny, escreve que este ilustre juriscônsulto não deveria confundir a irretroatividade com o respeito ao direito adquirido, pois, escreve Roubier, a lei pode abolir o direito adquirido, suprimindo por exemplo a escravidão, sem que haja todavia retroatividade da lei. O que haverá no caso é apenas efeito imediato da lei. Mas a crítica não procede, provindo apenas de uma mudança de terminologia. O que é efeito imediato para Roubier vem a ser retroatividade mínima para outros autores.

Antes de passar ao estudo da teoria de Gabba, que será assunto de artigo posterior, talvez fôsse interessante procurarmos fixar na medida do possível a noção de direito adquirido. Sabemos que depois de se oporem os *jura quaesita* aos *jura connata*, ou seja, os direitos adquiridos aos direitos inatos, estabeleceu-se a distinção, ainda de origem medieval, entre o direito



adquirido e a expectativa. Seguindo-se a doutrina dos comentadores do código civil francês, ficou sendo definido o direito adquirido como um direito irrevogável. Encontramos esta caracterização em Zacarias, quando escreve que o direito adquirido é aquele que não pode ser revogado: *ein Recht unwiderruflicher begründet.....; mit anderen Worten erworbene Rechte*. E' o direito adquirido na expressão de Demolombe "le droit bien et duement devenu nôtre, dont nous sommes investis, qu'un tiers ne pourrait pas nous enlever. E Baudry Lacantinerie dá a mesma definição ao dizer que o direito adquirido é "l'avantage qui nous appartient, qui figure dans notre patrimoine, qui ne peut nous être ravi par le fait de celui de tenons ou par le fait d'un tiers."

Assim, os direitos contratuais, mesmo que subordinados a condições ainda não cumpridas, são considerados direitos adquiridos. Devemos pois distinguir, por causa da ampliação que foi tendo o termo, o direito adquirido em sentido restrito e em sentido lato. No primeiro caso, tem êle aceção técnica, não podendo abranger, por exemplo, os direitos condicionais. Oferece então a teoria do direito adquirido uma solução incompleta ao problema da retroatividade. No segundo caso, tem o direito adquirido sentido especial que lhe é dado pelos discípulos de Gabba, pelos defensores da teoria do direito adquirido. Nesta última aceção é direito adquirido todo direito que não pode ser atingido por lei nova sem que haja retroatividade.



# ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

## *Academia de Direito Internacional de Haia*

ISIDORO ZANOTTI

**E**FETUOU a Academia de Direito Internacional, em 1950 — de 17 de julho a 12 de agosto — mais uma de suas já famosas reuniões anuais, em que foram realizadas palestras, conferências e discussões sobre Direito Internacional, público e privado, Direito Administrativo, Finanças e Organização Internacional.

O autor deste trabalho esteve em Haia, em 1950, assistiu a reuniões da Academia e pôde verificar, portanto, a eficiência da mesma. Depois, na viagem que empreendeu através da Inglaterra, Bélgica, França, Suíça, Itália, Espanha e Portugal, a fim de fazer estudos e observações, teve ocasião de ouvir os melhores comentários sobre as atividades daquela instituição. No ano passado, 517 pessoas, procedentes de 47 países, foram a Haia, para freqüentar os cursos da Academia. É uma experiência memorável o contato com pessoas de costumes, idiomas e sistemas de vida diversos, se bem que a comunicação se torna fácil por meio das duas línguas oficiais da entidade — o inglês e o francês.

Poucos sul-americanos falam o holandês, mas podem os mesmos movimentar-se bem na Holanda, pois neste país há gente que fala o inglês e o francês, principalmente nos hotéis, empresas de transportes, instituições culturais, repartições do governo.

Presentemente, está a Academia em preparativos para a sessão de 1951, a vigésima segunda, a realizar-se de 16 de julho a 11 de agosto. Aquêles que pretenderem assistir às reuniões deste ano, poderão dirigir-se à mencionada entidade, a fim de solicitarem a inscrição nos cursos, que é gratuita, e a reserva de hotel, com a devida antecedência, porque as acomodações na Holanda são limitadas.

### criação da academia

Durante a Segunda Conferência da Paz de Haia, em 1907, surgiu a iniciativa de criar a Academia de Direito Internacional, pois, que havia o propósito de estabelecer vínculos entre a Corte Permanente de Arbitragem e as futuras conferências da paz.

Jurisconsultos holandeses solicitaram, em 1910, o apoio financeiro da "Carnegie Endo-

wment", o qual foi conseguido. O Instituto de Direito Internacional, em 1913, e a Assembléia da Liga das Nações, em 1920, estimularam a criação da Academia. Finalmente, em 14 de julho de 1923, a instituição iniciou suas atividades no Palácio da Paz, Haia, Holanda.

### FINALIDADES

A Academia de Direito Internacional constitui um centro de estudos superiores de Direito Internacional, público e privado, e das ciências conexas; visa a estimular e facilitar a pesquisa profunda e imparcial dos problemas concernentes às relações jurídicas internacionais.

Para esse fim, tem essa entidade solicitado aos homens mais competentes dos diferentes países que ensinem as mencionadas matérias, — por meio de palestras, conferências ou seminários.

### DIREÇÃO

O Conselho Diretor da Academia se constitui das pessoas que compõem o "Management of the Carnegie Endowment for the Peace Palace".

A direção científica da Academia está a cargo de uma Curadoria constituída de doze membros. A Curadoria compreende: 1) Presidente e ex-Presidentes do Instituto de Direito Internacional; 2) O Diretor do Departamento de Direito Internacional da "Carnegie Endowment for International Peace"; 3) um membro de nacionalidade holandesa. Esses membros designam os demais componentes da Curadoria.

A Curadoria elege o seu Presidente; o *quorum* exigido para as deliberações é de cinco membros; reúne-se uma vez por ano, pelo menos; decide o programa da Academia e designa as pessoas encarregadas do ensino. Antes de 30 de setembro de cada ano, o Conselho Diretor publica um relatório concernente às atividades da Academia durante o ano anterior. Este relatório deve ser enviado a todos os membros da Curadoria, da Comissão de Finanças, da "Carnegie Endowment for International Peace" e ao Instituto de Direito Internacional.



## COMPOSIÇÃO DA CURADORIA

Presidente: Gilbert Gidel, ex-professor da Faculdade de Direito de Paris.

Membros: Alejandro Alvarez, Juiz da Corte Internacional de Justiça; Th. Aghnides, ex-Embaixador da Grécia; Frede Castberg, da Faculdade de Direito de Oslo e Consultor do Ministério das Relações Exteriores da Noruega; Georges A. Finch, Consultor — Divisão de Direito Internacional da "Carnegie Endowment"; Hsu-Mo, Juiz da Corte Internacional de Justiça; E. N. van Kleffens, do Ministério das Relações Exteriores da Holanda; Massimo Pilotti, Presidente da Corte de Obras Públicas, de Roma; Arnold Mac Nair, Juiz da Corte Internacional de Justiça; Paul Ruegger, da Cruz Vermelha Internacional; Michel de Taube, ex-professor da Universidade de Saint-Petersburg; Charles de Visscher, Juiz da Corte Internacional de Justiça.

Secretário-Geral: Georges Scelle, ex-professor da Faculdade de Direito de Paris, membro da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas.

## CONSELHO DIRETOR

O Conselho Diretor decide sobre a admissão nos cursos, conferências e seminários. A admissão não pode ser negada aos que tenham grau universitário, aos membros do serviço diplomático ou consular, aos oficiais ou ex-oficiais do exército, marinha e força aérea.

Mediante aprovação da Comissão de Finanças e após ter consultado a Curadoria, o Conselho Diretor pode instituir bolsas de estudo.

O Conselho representa a Academia em todas as matérias judiciais e extrajudiciais. Nomeia um Secretário-Geral, que atua nessa qualidade nas reuniões do Conselho e da Curadoria.

## COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DIRETOR

Presidente: A. M. Snouck Hurgronje, Secretário-Geral da Corte Internacional de Arbitragem, Haia.

Membros: J. P. A. François, Professor na Escola de Economia, Rotterdam, membro da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas; G. C. D. van Hardenbroek, Tesoureiro do Governo holandês; S. J. R. Monchy, ex-prefeito de Haia; C. R. C. Wijckerheld Bisdom, da Corte Suprema da Holanda; Agnes E. Letterie, Secretária.

## FINANÇAS

A renda da Academia consiste de:

- a) subvenção anual da "Carnegie Endowment for International Peace";
- b) donativos, legados de sociedades e de pessoas;
- c) juros do capital;

d) taxas de admissão nos cursos, quando instituídas;

e) renda proveniente das vendas das publicações da Academia.

Antes de 15 de outubro de cada ano, o Conselho Diretor submete à Comissão de Finanças o orçamento para o ano seguinte. A Comissão fixa o orçamento durante o mês de dezembro. E' a mesma composta de três membros, dois dos quais são nomeados pela Curadoria, e o terceiro pelo Conselho Diretor.

Membros: W. Sluyterman Van Loo, banqueiro em Haia; L.N. Deckers, ex-Ministro da Agricultura, ex-Ministro da Defesa Nacional, Membro do Conselho de Estado na Holanda; L. Nypels, Consultor — Corte Suprema da Holanda.

## CERTIFICADO DE FREQUÊNCIA

A fim de poder receber um certificado, a pessoa que se matricular nos cursos deve assistir regularmente às reuniões sobre assuntos gerais e certo número de outras palestras; o respectivo número é fixado em cada ano pela Curadoria. O Secretário-Geral está incumbido do controle da frequência.

Os cursos têm orientação prática e acadêmica e, em geral, são diferentes daqueles oferecidos em universidades. São mais variados, especializados. Cada assunto é estudado com imparcialidade e são evitadas as ofensas às suscetibilidades de qualquer país.

Os resultados já obtidos indicam que os esforços desenvolvidos para a divulgação e desenvolvimento do Direito Internacional têm contribuído para a formação de uma mentalidade internacional, de um espírito mais compreensivo dos problemas mundiais. Apesar da diversidade de origem, pensamento e língua, os propósitos comuns de professores e estudantes tornaram possíveis estabelecer intercurso acadêmico e cooperação duráveis. A vitória obtida nas 21 sessões já realizadas demonstrou que a Academia pode contar com a boa vontade do mundo oficial, a assistência de todos os técnicos em Direito Internacional e crescente apoio e frequência por parte de pessoas procedentes de diversos países.

No ano de 1939, por exemplo, 21 professores ensinaram na Academia (professores de universidades, juizes, advogados, historiadores), os quais eram procedentes de 14 países. 354 estudantes assistiram aos cursos, os quais representavam 32 nações. Em 1949, os cursos de verão duraram 5 semanas; foram a Haia 513 estudantes, representando 40 países, e, em 1950, 517 estudantes, procedentes de 47 países, estiveram naquela cidade.

## BÔLSAS DE ESTUDO

Todos os anos, o escritório da Curadoria informa aos Ministros de Educação de todos os países representados junto ao governo da Holanda



o número de bolsas de estudo disponíveis e a soma equivalente a cada um. Essa comunicação é acompanhada de um pedido de que seja dada divulgação ao seu conteúdo em cada país, especialmente nos círculos interessados nessas bolsas de estudo. As mesmas notificações são enviadas aos professores de Direito Internacional dos diferentes países da Europa.

O pedido para a obtenção de bolsa de estudo deve ser feito em inglês ou francês pela pessoa interessada e ser pela mesma submetido diretamente à Curadoria (Peace Palace, The Hague, Holland) com a indicação do seu nome, prenome, profissão, nacionalidade, lugar do nascimento e uma declaração concernente aos seus títulos e qualificações, que o interessado considere de valor para a obtenção da bolsa de estudo. Cada pedido deve ser acompanhado de uma recomendação escrita por professor de Direito Internacional. Os candidatos deverão, se possível, juntar aos pedidos uma cópia de suas publicações sobre Direito Internacional. Os documentos não são restituídos. Os pedidos devem chegar à Curadoria até 1 de abril, no máximo.

A Curadoria examina, por todos os meios que julgue apropriados, as candidaturas que lhe tenham sido submetidas e decidirá a respeito. Essa entidade não se deixa influenciar por "pistolões".

As decisões são comunicadas aos interessados até 1 de junho. No máximo, duas bolsas de estudo podem ser concedidas a pessoas do mesmo país, durante o mesmo ano. O pagamento da importância relativa à bolsa é feito ao beneficiário pelo Tesoureiro da Academia de Direito Internacional, após a chegada daquele à cidade de Haia. Algumas vezes, a bolsa inclui despesas de viagem; outras vezes, a bolsa é apenas para o pagamento das despesas de estada em Haia. Aquêle que obtiver a bolsa de estudo é obrigado a frequentar os cursos da Academia durante toda a sessão, e, se o mesmo não cumprir com suas obrigações, poderá ver-se na contingência de restituir à Academia a importância que tiver recebido.

No ano de 1949, chegaram à Curadoria 80 pedidos de bolsas de estudo, formulados por pessoas pertencentes a 29 países. A Curadoria, orientada, em sua escolha, pelos ensaios, artigos ou livros escritos sobre Direito Internacional, concedeu bolsas a 21 pessoas dos seguintes países: Nova Zelândia, Itália, China, Inglaterra, Brasil, Hungria, Irã, Suécia, Grécia, Finlândia, França, Tchecoslováquia, Suíça, Áustria, Índia.

Alguns governos, em 1949, encorajaram, generosamente, a frequência aos cursos da Academia, através da concessão de bolsas de estudo, subvenções e outros modos. Além disso, algumas instituições, de caráter público e privado, enviaram pessoas à Academia.

Podem ser mencionados: os governos da Bélgica, França e Iugoslávia; os grupos belga e francês da Associação dos Alunos da Academia; o Rotary francês; o Alto Comissariado da Repú-

blica Francesa no Sarre; a Universidade de Lyon; a Universidade de Recife, Brasil; a Fundação Rockefeller e outras instituições.

A Academia espera que outros governos e entidades passem a conceder bolsas de estudo a maior número de pessoas, para o fim da propagação das idéias de paz, cooperação e unidade internacional.

#### O "RECUEIL DES COURS" DA ACADEMIA

Os cursos oferecidos na Academia têm sido publicados em diferentes volumes. No fim de 1939, 66 volumes, com os cursos dados entre 1923 e 1938, já tinham sido publicados. Após a guerra, o primeiro volume de 1939 foi publicado, seguido em 1947 pelas partes II e III; em 1948, apareceu a primeira parte do volume de 1947, seguida em 1949 da segunda parte. O "Recueil des Cours" será publicado regularmente todo ano. Já existem mais de 75 volumes publicados.

#### BIBLIOTECA DO PALÁCIO DA PAZ

A Biblioteca do Palácio da Paz, que faz parte da "Netherland Carnegie Foundation", foi criada por Andrew Carnegie, em outubro de 1903. Contém a mesma 200.000 (duzentos mil) volumes, concernentes a direito internacional público e privado, direito comparado, leis dos vários países, história diplomática e atividades em favor da paz. Além disso, possui a mais importante coleção de livros de Hugo Grocio, uma coleção que inclui mais de 500 trabalhos publicados em diferentes línguas e em diversas edições.

Em face das aquisições que são feitas regularmente e do envio de publicações pelos governos, institutos, professores e autores, a Biblioteca está sempre em desenvolvimento. Além disso, diversos institutos com sede em Haia depositam na Biblioteca as coleções de livros que eles compram ou possuem.

E', no gênero, uma das instituições mais importantes do mundo.

Possui a Biblioteca vários catálogos, tais como:

- a) Catálogo alfabético dos livros;
- b) Catálogo alfabético dos artigos publicados em revistas;
- c) Catálogo sistemático dos livros;
- d) Catálogo sistemático dos artigos publicados em revistas;
- e) Catálogo alfabético por assunto, dos livros e artigos publicados em revistas.

No salão de leitura, há: a) coleções de livros, tais como enciclopédias, dicionários, anuários, coleções de tratados internacionais, códigos, publicações da Corte Permanente de Arbitragem, da Corte Internacional de Justiça; b) grande número de revistas e jornais de publicação periódica; c) coleções do "Recueil des Cours". Podem também ser solicitados livros de todas as seções da



Biblioteca. Tem sido a mesma de grande utilidade para todos os que têm assistido às reuniões da Academia de Direito Internacional.

#### DADOS SOBRE ALGUMAS DAS ATIVIDADES DA ACADEMIA

Pessoas que participaram dos cursos:

1947 — 500, dos quais 97 mulheres

1948 — 581, dos quais 135 mulheres

1949 — 513, dos quais 103 mulheres

1950 — 517, dos quais 94 mulheres

Procedência:

	1947	1948	1949	1950
Argentina . . . . .	3	1	—	1
Áustria . . . . .	2	4	6	1
Bélgica . . . . .	32	24	33	31
Brasil . . . . .	2	3	7	4
Bulgária . . . . .	4	2	—	1
Camboja . . . . .	2	2	2	—
Canadá . . . . .	2	12	6	6
Chile . . . . .	1	1	—	1
China . . . . .	4	5	7	3
Colômbia . . . . .	—	1	3	8
Tchecoslováquia . . . . .	20	5	11	5
Dinamarca . . . . .	3	1	8	7
Rep. Dominicana . . . . .	—	1	—	—
Equador . . . . .	—	2	—	—
Egito . . . . .	2	12	8	9
Etiópia . . . . .	—	—	1	—
Finlândia . . . . .	—	5	2	3
França . . . . .	73	58	40	39
Alemanha . . . . .	—	3	11	15
Grã-Bretanha . . . . .	13	15	18	31
Grécia . . . . .	6	5	5	3
Hungria . . . . .	5	11	7	3
Índia . . . . .	—	3	4	5
Indochina . . . . .	—	1	—	—
Iraque . . . . .	—	1	1	3
Irã . . . . .	—	2	3	3
Israel . . . . .	—	—	4	17
Itália . . . . .	12	22	15	14
Líbano . . . . .	1	3	—	6
Liechtenstein . . . . .	2	—	—	—
Luxemburgo . . . . .	2	—	2	5
Noruega . . . . .	5	2	4	3
Peru . . . . .	—	1	—	4
Polônia . . . . .	19	9	10	1
Portugal . . . . .	1	1	—	—
Rumânia . . . . .	9	14	8	3
África do Sul . . . . .	1	1	—	—
Espanha . . . . .	4	6	5	6
Suécia . . . . .	2	1	9	12
Suíça . . . . .	21	19	20	10
Síria . . . . .	3	—	2	3
Tunísia . . . . .	—	—	1	—
Turquia . . . . .	3	6	2	7
Estados Unidos da América . . . . .	14	32	33	38
Uruguai . . . . .	—	—	1	—
Venezuela . . . . .	—	1	1	—
Vietnam . . . . .	—	—	2	3
Iugoslávia . . . . .	1	4	8	5
Birmânia . . . . .	—	—	—	1
Ceilão . . . . .	—	—	—	1
Irlanda . . . . .	—	—	—	1
Indonésia . . . . .	—	—	2	7
Jordão . . . . .	—	—	—	1
México . . . . .	—	—	—	2
Paquistão . . . . .	—	—	—	2
Palestina . . . . .	—	—	—	3
Sarre . . . . .	—	—	—	3
Pessoas sem nacionalidade . . . . .	2	4	2	4
Holanda . . . . .	226	275	199	167

Profissões:	1947	1948	1949	1950
Advogados . . . . .	107	131	126	165
Do serviço diplomático ou consular, e outros funcionários civis . . . . .	78	52	38	45
Estudantes de Direito . . . . .	174	250	238	210
Profissões diversas . . . . .	52	77	60	47
Profissão desconhecida . . . . .	44	37	20	9
Professores . . . . .	24	13	15	25
Oficiais do Exército, Marinha e Aeronáutica . . . . .	14	17	11	10
Juízes . . . . .	7	4	5	8
	500	581	513	517

#### ACADEMIA DE DIREITO INTERNACIONAL DE HAIA

##### PROGRAMA DOS CURSOS EM 1949

##### Matérias principais e nomes dos professores

- Desenvolvimento histórico do Direito Internacional  
L. Milliot, da Faculdade de Direito de Paris.
- Princípios de Direito Internacional Público  
Tratados na atual prática internacional  
G. Balladore Pallieri, da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Milão.  
O Direito Internacional com referência às regiões polares.  
R. Dollot, Ministro Plenipotenciário, Editor da "Revue d'Histoire diplomatique", Paris.  
Convenções entre beligerantes  
Riccardo Monaco, da Faculdade de Direito da Universidade de Roma.  
A esfera da soberania nacional  
Lawrence Preuss, da Universidade de Michigan
- Direito Internacional Privado  
Regras gerais da lei da nacionalidade  
A. Makarov, da Universidade de Tubingen.  
Desenvolvimentos recentes no Direito Internacional privado nos Estados Unidos  
Henry P. de Vries da "Columbia University".
- Direito Administrativo, Economia e Finanças  
Os canais internacionais e as importantes rotas marítimas do mundo  
A. Siegfried, membro da "Academie Française".  
Problemas contemporâneos de Direito Internacional com referência à propriedade industrial, literária e artística.  
G. H. C. Bodenhausen, da Universidade de Utrecht.
- Organização Internacional  
Definição de agressor no Direito Internacional moderno  
W. Komarnicki, ex-professor da Faculdade de Direito de Oxford.  
O problema dos refugiados e a paz mundial  
E. Balogh, Secretário-Geral da Academia Internacional de Direito Comparado.  
Problemas de Direito Aéreo  
R. H. Jennings, do "Jesus College", Cambridge.

##### PROGRAMA DOS CURSOS DA ACADEMIA — 1950

##### Principais matérias — nomes dos professores

- Desenvolvimento histórico do Direito Internacional  
A Política e o Direito Internacional  
Antônio de Luna, da Universidade de Madrid
- Princípios de Direito Internacional Público  
Cursos gerais  
Henri Rolin, Senador, Ministro de Estado, Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Livre de Bruxelas.  
Organizações Internacionais e a Lei da Responsabilidade  
Clyde Eagleton, da Universidade de New York.



- Direito Internacional Privado  
Arbitragem entre governos e indivíduos  
Charles Carabiber, advogado em Paris.
- Direito Administrativo, Economia e Finanças  
Coordenação dos diferentes órgãos das Nações Unidas  
W. Jenks, Diretor Adjunto da Repartição Internacional do Trabalho, Genebra.
- Direito Criminal Internacional  
Crimes contra a humanidade  
Jean Graven, da Faculdade de Direito da Universidade de Genebra.
- Organização Internacional  
A Cruz Vermelha e as Convenções de Genebra  
Jean S. Pictet, da Cruz Vermelha Internacional, Genebra.  
Acordos sobre Tutela  
Giuseppe Vedovato, da Faculdade de Ciência Política "Alfieri", de Florença.  
Organização Internacional  
Adolf A. Berle Jr., da "Columbia University"  
A Jurisdição da Corte Internacional de Justiça  
Edvard Hambro, Escrivão da Corte Internacional de Justiça, Haia.  
O Controle Internacional  
L. Kopelmanas, do Centro Nacional de Pesquisa Científica — Paris.

## CURSOS GERAIS — 1950

Os mais importantes assuntos estudados nos cursos gerais foram os seguintes:

## I — Introdução:

— Propósitos dos cursos; fatos essenciais que influenciam o Direito Internacional. As guerras e conseqüentes sofrimentos. Neonacionalismo. Conflitos ideológicos e formação de blocos. Desenvolvimento das organizações internacionais e obstáculos opostos ao mesmo. Progresso científico. Missão do jurista. Teoria e prática. Experiências dos professores.

## II — Estados:

— A personalidade dos Estados em relação ao Direito Internacional. Reconhecimento dos Estados e dos governos. Processos de reconhecimento coletivo e respectivos efeitos. Direitos fundamentais dos Estados soberanos. Sucessão de Estados e governos.

## III — O território dos Estados e competência territorial:

— Noção de território. Delimitação do território (subsolo do alto mar ou plataforma continental). Competências territoriais. Atos administrativos, legislativos ou judiciários, cuja validade deve ser reconhecida no exterior ou é aí suscetível de ser reconhecida.

## IV — As competências extraterritoriais:

Leis de aplicação nacional e reconhecimento dos efeitos por outros países, com exclusão da lei territorial. Imunidades. Navios estrangeiros nas águas territoriais. Competência dos cônsules. Exércitos estrangeiros e a competência e responsabilidades que podem derivar de sua intervenção. Alto mar.

## V — Regulamentação da competência:

Fontes dos regulamentos — tratados, princípios gerais de direito. Abusos de poder. Nacionalidade, legislação fiscal, serviço militar, organização judiciária, condição dos estrangeiros. Limitações de interesses comum ou de ordem pública internacional. Territórios não-autônomos. Direitos do homem.

## VI — Relações Exteriores:

Defesa de interesses próprios — coletivos ou individuais, assistência, forma de consentimento, órgãos competentes para assumir compromissos em nome do Estado, validade dos tratados, registro, denúncia e revisão dos tratados.

## VII — Responsabilidades dos Estados.

## VIII — Solução das disputas internacionais:

Modos de solução pacífica: conciliação, mediação, arbitragem, órgãos judiciais.

## IX — Estados não soberanos. Federalismo.

X — Princípios relativos à organização internacional. Distinção entre os órgãos constituídos pelos Estados e aqueles compostos apenas de técnicos. Controle jurisdicional. Quanto à ONU: Caráter institucional, codificação do direito internacional, regulamentação dos armamentos.

No curso dedicado à Corte Internacional de Justiça, foram examinadas as seguintes matérias:

I — Introdução — Caráter geral das cortes internacionais e fontes da lei. História da arbitragem. Antiguidade e Idade Média. História moderna. Jurisdição obrigatória ou facultativa. Estatuto da Corte Internacional de Justiça.

II — Jurisdição *Ratione Personne* — Estado membro das Nações Unidas. Estados partes no Estatuto e que não sejam membros da ONU. Estados que submetem casos à Corte sem que sejam signatários do Estatuto. Declarações formais das partes não signatárias do Estatuto. Intervenção. Reconhecimento. As relações entre a Corte Internacional de Justiça e as Organizações Internacionais. Os indivíduos.

III — Jurisdição *Ratione Materiae* — Caráter geral da competência da Corte. Casos hipotéticos. Nacionalidade da demanda. Interpretação da Carta das Nações Unidas. Jurisdição doméstica. Tratados e convenções em vigor.

IV — Jurisdição obrigatória, de acordo com o art. 36, parágrafo segundo, do Estatuto da Corte. Reservas em geral. Reciprocidade.

V — Jurisdição nos casos de consulta. Competência para pedir pareceres à Corte.

## PROGRAMA PARA O ANO DE 1951

- Desenvolvimento histórico do Direito Internacional
- Amizade internacional  
Sr. Paradise, da Faculdade de Direito de Nápoles.  
Fronteiras na América Latina  
Raja Gabaglia, da Universidade do Rio de Janeiro.
- Princípios de Direito Internacional Público  
Cursos gerais  
Charles G. Fenwick, Diretor do Departamento Jurídico da União Pan-Americana, Washington, D.C.  
Relações entre países vizinhos  
J. Andrassy, da Universidade de Zagreb  
Sucessão de Estados — aspectos recentes  
Erik Castren, da Universidade de Helsinki.
- Direito Administrativo, Economia e Finanças  
O transporte de mercadorias no Direito Internacional  
Jan Hostie, do Ministério das Relações Exteriores da Bélgica.  
A lei dos pagamentos internacionais  
Walther Hug, da Escola Politécnica de Zurich.  
O café e o açúcar sob o ponto de vista internacional  
M.B. Amzalak, do Instituto de Ciências Econômicas de Lissabon.
- Organização Internacional  
A Organização das Nações Unidas e a Corte Internacional de Justiça  
Ivan Kerno, Secretário Geral Adjunto do Secretariado da ONU, incumbido do Departamento Jurídico.  
O Secretariado das Instituições Internacionais  
Emile Giraud, do Departamento Jurídico do Secretariado da ONU.  
A Declaração Universal dos Direitos do Homem e sua Execução.  
René Cassin, da Faculdade de Direito de Paris.  
Proibição do uso da força  
Hans Wehberg, do Instituto de Altos Estudos Internacionais de Genebra.  
O Pacto do Atlântico  
A.L. Goodhart, do "University College", Oxford.



## CONCESSÃO DE DIPLOMA

Em virtude de providências recentes, foi instituído o diploma da Academia, além do já existente certificado de frequência. O diploma é concedido após os exames finais. Para submeter-se aos exames, o candidato que se tenha matriculado na sessão regular da Academia deve satisfazer as seguintes condições:

1) possuir grau universitário, que, na opinião da Curadoria, seja adequado em relação ao nível e às matérias; 2) ter demonstrado que possui conhecimento especializado de Direito Internacional.

Há exame escrito e oral. O candidato deverá declarar, com antecedência, se escolhe o inglês ou o francês para esses exames. Em casos excepcionais, pode ser concedido diploma "com distinção".

## ASSOCIAÇÃO DOS ALUNOS DA ACADEMIA

A Associação tem sede em Haia, Holanda, e suas línguas oficiais são o inglês e o francês. Seus fins são: 1) manter relações intelectuais entre os alunos e ex-alunos da Academia de Direito Internacional de Haia e desenvolver um "espírito internacional"; 2) assistir os alunos durante a estada em Haia. Podem ser sócios dessa entidade os alunos e ex-alunos da Academia.

São órgãos da Associação: Assembléia-Geral, Conselho e Junta de Diretores. A Assembléia-Geral é constituída de todos os sócios efetivos, reúne-se, pelo menos, uma vez por ano, durante a sessão da Academia, e toma tôdas as decisões necessárias para a realização dos objetivos da Associação.

O Conselho consiste nos membros designados pelos grupos nacionais. Durante o período dos cursos, cada grupo nacional nomeia os membros. O Conselho reúne-se por ocasião dos cursos, repre-

senta a Associação, controla as finanças e fixa o orçamento do ano seguinte. O Brasil tem dois representantes no Conselho: Geraldo Egídio Cavalcanti, de Recife, Pernambuco, e H. A. Scarabôto, cônsul brasileiro em Amsterdam.

A Junta de Diretores consiste em cinco membros eleitos pelo Conselho. A Junta tem a seu cargo a direção da Associação, reúne-se durante as sessões da Academia, providencia pela execução das decisões baixadas pela Assembléia-Geral e pelo Conselho. Presidente da Junta Diretiva: P. Gonidec, da França, Vice-Presidente: M. Kantharatnam, do Ceilão, Conselheiro: J. B. Bundock, do Canadá, Secretários: I. M. Burghard e Th. A. Van Hasselt, da Holanda.

A Associação tem prestado útil cooperação aos alunos, na troca de moeda, compra de bilhetes para excursões, refeições a preços módicos, etc. Através dos esforços da entidade, a "Nieuwe of Litteraire Societeit de Witte", o "Hague Golf" e o "Country Club" ofereceram hospitalidade a professores e estudantes. A reserva de quartos em hotéis e casas particulares para alunos e professores foi feita pela Associação.

Diversas visitas, recepções e excursões foram efetuadas sob os auspícios da instituição. Na visita a Amsterdam, 121 estudantes tomaram parte; na excursão a Friesland, havia 114 estudantes; a terceira, consistiu numa viagem de lancha a Vecht. Houve, também, demorada visita ao Palácio da Paz, onde funciona a Côte Internacional de Justiça.

No dia 26 de julho, o Prefeito da cidade de Haia ofereceu magnífica recepção aos estudantes e professores. Realizaram-se, outrossim, diversas outras reuniões, horas de arte, em diferentes locais.

Observação — Para o preparo dêste trabalho, além das notas colhidas durante a estada em Haia, foram utilizadas publicações da Academia.



# O Secretariado das Nações Unidas

Trabalho editado por *Carnegie Endowment  
for International Peace*

(Tradução de *Espírito Santo Mesquita* — Capítulo

VII — I Parte)

## POLÍTICA DE PESSOAL

### criação de uma equipe de funcionários internacionais

*O mais importante problema de administração do Secretário-Geral*

A capacidade do Secretário-Geral para desobrigar-se de suas três principais atribuições depende, em última análise, menos de suas virtudes pessoais (muito embora seu êxito resulte, em grande parte, de sua competência como chefe) do que da qualidade do corpo de servidores que ele dirige no Secretariado. Este, por sua vez, não é uma abstração: compõe-se de seres humanos! Seu caráter, suas virtudes, seus motivos e tendências; sua moral, lealdade, compreensão dos deveres e incumbências que lhe são confiados assim como a respectiva aquiescência em cumprir essas incumbências, etc., constituem, na realidade, os fatores mais importantes para a realização dos trabalhos a cargo do Secretário-Geral como chefe executivo, como coordenador, como administrador-geral. Esse secretário deve ser, pois, num sentido mais real, um competente administrador de pessoal, antes de ser um indivíduo bem sucedido no exercício de suas funções fins!

A administração de pessoal no Secretariado é uma conseqüência das atribuições fundamentais do Secretário-Geral. Essas atribuições são desempenhadas num meio diferente, se não realmente peculiar, quanto a suas necessidades. E' considerando o seu aspecto prático — o trabalho executado nesse ambiente administrativo todo especial — que o programa de pessoal deve ser cumprido. Seus objetivos fundamentais precisam ser, primeiro, o de formar e manter uma equipe capaz de representar nada menos do que a expressão máxima dos valores necessários a uma organização internacional — unidade, continuidade, iniciativa e sentido de direção; segundo, formar uma equipe possuidora de estável habilidade política com capacidade de apoiar o Secretário-Geral como chefe executivo e coordenador, isto é, uma equipe dotada de competência para resolver problemas de grande dificuldade, experimentada na arte da generalização e simplificação, investida do poder de inovação e conhecedora dos métodos de persuasão política; terceiro, reunir uma equipe de ser-

vidores provindos de vários campos de conhecimentos, uma equipe menos *generalista* e, ao mesmo tempo, notável pela sua grande competência técnica, perita em muitos ramos de atividade, dedicada a observância das normas de objetividade e imparcialidade em seu trabalho e consciente de suas múltiplas responsabilidades como uma instituição dentro do sistema das Nações Unidas sem ser, porém, técnica no sentido convencional e estrito da palavra — uma equipe não só provida de todo o mundo mas, também, senhora de uma visão de amplitude e alcance universais e, finalmente, promover, na ONU, o treinamento e doutrinação dessa equipe de maneira a assegurar a execução fácil e perfeita de suas tarefas, das mais comuns às mais empolgantes.

A realização desses objetivos exige a adoção de um programa de administração de pessoal em função dos propósitos especiais das Nações Unidas e não um plano copiado de outras organizações. Nem mesmo a fusão ou combinação dos planos de administração de pessoal de várias nações seria bastante. Longe disso, a essência de um desses programas na ONU deve ser tão original e condizente com seu propósito quanto o foram, no século dezenove, os programas de reforma do serviço civil em seu conteúdo histórico! De fato, deve ser até mais avançado ainda do que os antigos programas de pessoal o foram nas respectivas épocas! A criação de um tal programa de administração de pessoal não pode ser produto do trabalho de técnicos de pessoal amarrados, sem outra perspectiva, às técnicas em que baseiam suas funções. Deve ser a menos simétrica invenção de amadores que, no entanto, estão a par das realidades da administração do Secretariado, amadores esses que não estão jungidos às técnicas formais de uma administração convencional de pessoal.

A responsabilidade pela orientação a ser imposta ao programa de pessoal do Secretariado cabe ao Secretário-Geral e a seus principais assistentes executivos, porque nenhuma outra pessoa na ONU tem, como coisa de sua obrigação natural e irrecusável, uma visão ampla dos propósitos e necessidades do respectivo sistema. Responsabilidade de outra natureza pelo programa de pessoal cabe ao *Bureau de Pessoal*, do Departamento de Serviços Administrativos e Financeiros. E' uma responsabilidade de ordem secundária, sujeita aos limites estabelecidos pela autoridade que,



neste setor, possui o Secretário-Geral. O trabalho do Bureau é de grande importância; mas as perspectivas dos técnicos de pessoal e a falta de uma organização adequada se aliam para restringir o papel que ele desempenha. Durante todo o período de implantação e experiência — isto é, antes de entrar em pleno vigor um adequado programa de administração de pessoal nas Nações Unidas — o Secretário-Geral deverá ser, realmente, o chefe de pessoal do Secretariado.

### *O primeiro imperativo: uma equipe de funcionários internacionais*

Só uma verdadeira equipe de servidores internacionais pode realizar integralmente o objetivo do Secretariado: criar um centro de coesão e continuidade, um cerne resistente, para o sistema internacional, prestando ao Secretário-Geral a necessária assistência para que se desobrigue de suas responsabilidades. Um Secretariado cujos funcionários devem prestar obediência e ser leais a outras autoridades que não as da ONU é, tanto na teoria como na prática, incompetente para cumprir, de maneira a mais perfunctória, as tarefas complexas a cargo do executivo internacional. As incumbências confiadas a esse Secretariado podem ser, de fato, muito difíceis para uma equipe de servidores de indiscutível caráter internacional; mas essas incumbências estariam muito além da capacidade de cumprimento de uma equipe de servidores divididos e inibidos quanto a seus deveres de obediência e lealdade.

A importância de uma equipe de funcionários internacionais foi reconhecida quando se fundou a Liga das Nações. Como objetivo, porém, só foi realizado em pequena parte, não só por causa das grandes dificuldades encontradas como também porque não se reconheceu ser indispensável a sua existência. A respeito desse assunto, a Carta das Nações Unidas é inequívoca e categórica.

#### Reza o seu Artigo 100:

1. *No desempenho de suas funções o Secretário-Geral e seus auxiliares não procurarão receber e nem receberão instruções de qualquer outra autoridade estranha à Organização. Eles se absterão de praticar qualquer ato que possa refletir sobre sua condição de funcionário internacional responsável unicamente perante a Organização.*

2. *Cada um dos membros das Nações Unidas se compromete a respeitar o caráter exclusivamente internacional das atribuições do Secretário-Geral e de seus funcionários, não procurando influenciá-los no desempenho de suas funções.*

A criação de uma equipe de servidores públicos internacionais enfrenta sérias dificuldades, tanto doutrinárias como práticas. Relativamente ao setor doutrinário, o problema é definir o conteúdo, os padrões, a ética, os códigos de responsabilidade de uma função nova, de acordo com as necessidades de pessoal de um organismo internacional. Conforme disse C. Wilfred Jenks, “é uma função em cujo exercício o indivíduo anda às voltas com as complexidades dos problemas internacionais estabelecidos na base de um novo sistema de deveres de lealdade num mundo de

séria tensão nervosa”. A definição mais explícita das qualidades necessárias a um exercício capaz dessa nova função é, também, uma das obrigações principais do Secretário-Geral e de seus assessores em matéria de pessoal.

Jenks sugeriu algumas diretrizes gerais nesse sentido, dizendo:

*A primeira dessas qualificações especiais é possuir o indivíduo um ponto de vista distintamente internacional... A falta de ligações com um país qualquer não dá ao indivíduo esse ponto de vista. Uma profunda indiferença pelos sentimentos e preconceitos daqueles cujo universo está limitado pelas fronteiras geográficas de um único Estado não quer dizer ponto de vista internacional. Uma indecisão distorcida de atitude diante de todas as questões, indecisão essa resultante de ausência de um preconceito que é filha da falta de vitalidade, também não é prova de que se tem o tal ponto de vista internacional. O que o servidor público internacional deve ter é a noção, que se torna instintiva pelo hábito, das necessidades, emoções e preconceitos dos povos de países de diferentes condições, de como essas necessidades, emoções e preconceitos são sentidos e expressos por esses povos, aliada essa noção a uma capacidade para pesar, de uma maneira judiciosa, esses elementos não raro imponderáveis, antes de tomar qualquer decisão para a qual esses elementos são relevantes.*

Para a formação de uma equipe que possua esse ponto de vista internacional é preciso que se formulem muitos conceitos novos em matéria de administração de pessoal e que se dê novo realce a conceitos que não são inteiramente novos. Um desses, e de alta importância, é a redefinição do conceito de “técnico”. No recrutamento de uma equipe de servidores internacionais o Secretário-Geral precisará procurar, fora da ONU, especialistas de muitos tipos e de grande competência, incorporando-os à sua equipe. Mas esses especialistas, indispensáveis como são ao Secretariado, não serão tão escassos e nem tão difíceis de identificar e atrair como o são os raros técnicos, que têm capacidade para tratar, de uma maneira ampla, dos assuntos de relações humanas. Essa capacidade é diferente dos convencionalmente ligados às funções dos técnicos altamente especializados. A habilidade para tratar das questões de relações é essencialmente política. Ela implica numa capacidade especialmente generalizadora e inovadora. Para se realizar o objetivo de criação de um corpo de servidores internacionais, é preciso, pois, considerar um corpo de servidores caracterizado por uma noção de âmbito mundial das Nações Unidas no trabalho e por uma rara capacidade para o trato de assuntos novos e essencialmente políticos de relações humanas.

São inúmeras e formidáveis as barreiras que se levantam diante da formação de uma equipe de servidores internacionais. As próprias Nações Unidas ainda são uma instituição embrionária. Seus êxitos são poucos e seu futuro é muito incerto para que eles possam formar uma base estável para a fidelidade indivisível de seus funcionários ou para atrair inapelavelmente homens de talento. O membro da equipe de servidores da ONU vive num mundo em que os valores da fide-



lidade do indivíduo à respectiva pátria não pode predominar. Mas o servidor da ONU continua sendo cidadão de um Estado soberano e não somente é, por conseguinte, o produto de uma tradicional fidelidade à terra de origem como mantém, para o futuro, sua ligação com essa terra. Ele trabalha em contato com as delegações de vários países, delegações essas que vivem sempre defendendo pontos de vista particulares. Passa os dias, caso trabalhe na sede das Nações Unidas, no centro de agitação de uma metrópole cujo clima cultural não é internacional.

Esses obstáculos de conceitos ainda não formulados e de funções de natureza contrária não constituem, necessariamente, barreiras intransponíveis para a criação de uma equipe ideal de servidores civis internacionais no Secretariado. Mas realçam dramaticamente a necessidade de prestar-se, nos altos círculos da ONU, atenção contínua ao problema. E' claro que deve passar por um vagaroso processo a formação de um corpo de servidores internacionais que possuam pontos de vista típicos das Nações Unidas. E' igualmente claro que não passará por processo nenhum essa formação se não se reconhecer o fato de que a criação dessa equipe é um problema de primeira grandeza. Uma equipe verdadeiramente internacional deve sair dos mais positivos valores de lealdade nacional em vez de estar em declarado conflito com esses valores ainda dominantes. Esse é o dilema que o Secretário-Geral ainda enfrenta. Como resolvê-lo? Qual a marcha de progresso? De que modo sua realização poderá sobrepor-se às questões de formalismo? Como adquirir substância duradoura em vez de um aspecto exterior ilusório? Essas perguntas são as mais difíceis de responder no terreno da administração de pessoal da ONU.

#### *Distribuição geográfica do recrutamento*

Dois aspectos do problema de criação de uma equipe de servidores internacionais — como acomodar, com os objetivos básicos, os requisitos não integralmente harmoniosos da representação geográfica em matéria de pessoal e como restringir a intervenção dos governos na nomeação e direção do pessoal — mereceram mais atenção da parte da Assembléia e do Secretário-Geral do que as questões relativas à criação de um sentimento positivo de lealdade à ONU. Esses assuntos mais concretos, mais imediatos e mais fáceis de resolver foram, naturalmente, tomados em conta como assuntos que ofereciam as maiores oportunidades para uma solução em curto período. Essa preocupação produziu alguns significativos resultados nos primeiros quatro anos em que se procedeu ao recrutamento de pessoal para o Secretariado, especialmente quando os dois elementos potencialmente desintegradores foram dominados, preservando-se, assim, a base em que se poderia apoiar a criação de um genuíno corpo de servidores inter-

nacionais — mas eles não podem por muito mais tempo sustentar a mesma posição, negando a prioridade de atenção devida a um programa de pessoal destinado a promover a criação de um funcionalismo não apenas representativo mas que possuía, também, um forte espírito internacional.

Um Secretariado que representa todos os membros da ONU tem raízes profundas na tradição de organismo internacional. A história da Liga das Nações, por exemplo, foi caracterizada por esforços persistentes, embora não muito felizes, no sentido de colocar no seu Secretariado o maior número possível de nacionalidades. O objetivo era, conforme assinala Ranshofen-Wertheimer, "defendido por duas principais razões: no terreno político, como meio de fazer com que a administração internacional representasse, realmente, as nações coligadas na organização e, no terreno sociológico, como meio de assegurar qualidades peculiares como as que possuem as nações". Não é motivo de surpresa, portanto, que a Carta das Nações Unidas reafirme, explicitamente, esse princípio em seu art. 101: "Dispensar-se-á a devida consideração à importância do recrutamento numa base geográfica mais ampla possível". O Secretário-Geral, porém, por um certo número de motivos, achou difícil acomodar esse dispositivo com os interesses de muitos membros da ONU, especialmente os da América Latina, do Oriente Médio e do Extremo Oriente. Vários fatores são responsáveis por isso. O recrutamento inicial para o Secretariado, realizado em regime de emergência, atingiu a única equipe de pessoal qualificado disponível, equipe essa que estava concentrada na Europa Ocidental, no Reino Unido e nos Estados Unidos. O estabelecimento da sede da ONU nos Estados Unidos aumentou as possibilidades de recrutamento de americanos, particularmente para as numerosas posições subalternas numa época em que os deslocamentos de após-guerra tornaram muito difícil o recrutamento na Europa e no Oriente. As diferentes possibilidades das nações filiadas à ONU de fornecerem funcionários qualificados ao Secretariado — diferenças essas resultantes da falta desse tipo de funcionário, da grande necessidade de execução de planos de reconstrução e promoção dentro das fronteiras de cada país e da relutância dos Governos em abrir mão dos serviços de seus bons funcionários em benefício do trabalho no órgão internacional — foram outros importantes fatores. A consequência disso é a existência de uma equipe de servidores internacionais que ainda, a despeito dos esforços feitos no sentido de cumprir o disposto sobre a distribuição geográfica durante os últimos três anos, é considerada por muitos governos como não sendo representativa. A observação segundo a qual o funcionalismo das Nações Unidas é surpreendentemente representativo, não protege o Secretário-Geral contra o descontentamento dos governos filiados à ONU, ciosos de sua importância.



O Secretário-Geral tentou simplificar seu problema enfrentando as críticas com o argumento de que mais de metade do pessoal da sede da ONU, especialmente os ocupantes das sete classes de mais baixo salário e todos os cargos de intérpretes, devem estar isentos da exigência de distribuição geográfica porque é mais econômico recrutar pessoal burocrático no local e porque os especializados em línguas obviamente estão fora do princípio da distribuição geográfica. Essa fórmula (que reduz consideravelmente, ou talvez elimine mesmo, a "super-representação" dos Estados Unidos) nem sempre é aceita pelas delegações que aspiram a uma representação cada vez maior. Mesmo quando a aceitam, o problema de ampla distribuição geográfica da porção *internacional* do pessoal continua sendo espinhoso. Em abril de 1950 existiam 2.909 cargos permanentes na sede do Secretariado. Desses, 1.883 eram destinados a recrutamento *local*, 1.026 estavam na categoria dos recrutados internacionalmente. Nacionais de dez países ocupam hoje 74 por cento dos cargos destinados a serem ocupados por pessoas recrutadas fora da sede da ONU. Estão assim distribuídos esses cargos: Estados Unidos, 33,7%; Império Britânico, 11,8%; França, 7%; China, 5,5%; Canadá, 4,8%; Índia, 2,5%; Polônia, 2,5%; Bélgica, 2,1%; Noruega, 2,1% e Suécia, 2%. Uma das grandes potências, a Rússia, aparentemente por sua própria vontade, tem apenas doze cargos. Nenhum país da América Latina figura numa lista dos dez países que mais possuem cargos na ONU. Todas as nações latino-americanas figuram, reunidas, com 7,9%. O Oriente Médio tem 3%. O Extremo Oriente, inclusive China, tem 9,6%. Essa distribuição está mais ou menos em proporção com as contribuições que as várias nações fazem à ONU. Mas os membros da organização, cujos nacionais ocupam poucos cargos no seu corpo de funcionários, não vêm com bons olhos essa distribuição.

No entanto, esta situação representa um melhoramento notável em face da distribuição que provocou sérias discussões e críticas contra o Secretário-Geral na segunda sessão da Assembléia-Geral de 1947. O Quinto Comitê ouviu, naquela oportunidade, a acusação do representante brasileiro segundo o qual a administração demonstrou pouco interesse pelo problema, parecendo acreditar que a eficiência e a capacidade eram exclusivas de um pequeno número de países. O delegado da Rússia atacou a super-representação dos Estados Unidos. Os delegados do Oriente Médio aderiram ao debate alegando sua representação insignificante. Outros delegados latino-americanos manifestaram seu acentuado descontentamento, tendo o da Colômbia apresentado um projeto de resolução pelo qual o recrutamento ficaria sujeito ao regime de cotas para cada país. Essa resolução foi recusada por uma diferença mínima de voto (20 a 19, com 7 abstenções). Além disso, o Comitê aprovou uma outra resolução, mais tarde aceita unanimemente pela Assembléia, segundo a

qual, "tendo em vista seu caráter internacional, e a fim de evitar indevido predomínio dos métodos de trabalho de uma ou de outra nação, as diretrizes administrativas e as normas de atividade do Secretariado deveriam refletir os valores de várias culturas e a competência técnica de todas as nações filiadas, retirando delas os maiores benefícios". Pediu-se então ao Secretário-Geral que promovesse a reforma do sistema de distribuição de seu pessoal, comunicando em seguida à Assembléia os progressos feitos nesse sentido.

O que foi feito em seguida permitiu que o Secretário-Geral atenuasse os termos dos debates sobre o assunto na sessão de 1948; mas os delegados não deixaram de instar pelo prosseguimento dos esforços visando à melhoria da distribuição geográfica dos cargos da ONU. Além disso, uma nova nota foi realçada nas discussões a respeito dessa questão: "os dados apresentados pelo Secretário-Geral", registrou o Comitê, "revelam maior progresso na representação numérica das várias nacionalidades do que na distribuição dos altos postos por nacionalidades". Essa nova e importante variação da distribuição geográfica, na qual se atribui mais valor à distribuição por classe de cargo e por departamento, foi repetida nas discussões de 1949. Não há dúvida que será esta a forma perene que há de tomar no futuro a pressão exercida sobre o Secretário-Geral.

São óbvias as dificuldades que se enfrentam para acomodar as reivindicações de uma ampla distribuição geográfica entre os países representados no corpo de servidores do Secretariado com as inexoráveis exigências feitas ao Secretário-Geral no sentido de que ele dirija sua organização eficiente e economicamente. É igualmente visível o conseqüente embaraço em que se vê o chefe executivo da entidade de Lake Success sob a pressão das delegações insatisfeitas. Mais crítica ainda é, porém, a acomodação entre o interesse da representação por nações e a necessidade de criação de uma equipe de servidores tipicamente internacionais, competentes e estimulados a realizar o difícil trabalho do Secretariado. Não se pode decidir facilmente diante desse dilema: a equipe de servidores deve ter caráter nitidamente representativo; realçar, porém, demasiadamente essa representação significa formar uma equipe composta de muitos elementos culturais isolados, autoconscientes e que opõem resistência à homogeneidade do grupo, isto é, uma equipe dividida ou confusa quanto a seu dever de lealdade e obediência.

O conflito de valores entre os objetivos da representação nacional, da competência, do estímulo e da criação de uma equipe realmente internacional, impõe ao Secretário-Geral a difícil responsabilidade de criar novos conceitos e métodos por cujo intermédio esses valores possam constituir elementos de uma perspectiva comum.

(continua)



# ADMINISTRAÇÃO GERAL

## ORGANIZAÇÃO

### A Estrutura Científica e o Caráter Técnico da Organização do Trabalho

JOSÉ EIRAS PINHEIRO

Ao escolhermos um ponto do programa da Cadeira de Organização do Trabalho — Prática Profissional do Curso de Arquitetura da Faculdade Nacional de Arquitetura da Universidade do Brasil para constituir o objeto de nossa tese à Docência-Livre, preferimos a conceituação da Organização do Trabalho no quadro geral da especulação humana, focalizando um assunto de grande interesse teórico na órbita da Filosofia Social.

Investigar se a Organização do Trabalho é uma ciência, uma arte ou uma técnica revela propósito acentuado de dirimir questão controversa e debatida, na atualidade, em quase todos os tratados e compêndios sobre a matéria.

Certo de concorrermos dessa forma para um esclarecimento possível das correntes que se debatem na conceituação de tão importante atividade intelectual é que procuramos demonstrar a proposição de que a Organização do Trabalho é uma disciplina de sólida estrutura científica e perfeita caracterização tecnológica.

“Ciência não é simples regra de ação, convenção arbitrária do espírito ou concepção abstrata da razão. É, pelo contrário, um conjunto de princípios e leis verificáveis, na prática, pela experiência ou pela experimentação.” — Nogueira de Paula.

“A abstração pode revestir duas formas, que são exatamente equivalentes. Na

*primeira, considera-se o ser abstrato possuindo apenas as qualidades que se quer estudar; na segunda, consideram-se diretamente essas propriedades separadas das outras.” — Vilfredo Pareto.*

#### CAPÍTULO I

#### INTRODUÇÃO

DESDE os primórdios da civilização, sente o homem necessidade imperiosa de organizar-se. É um imperativo da própria condição humana, decorrente da preservação do indivíduo. A história jamais omitiu, ao assinalar as grandes convulsões da humanidade, esse “leit-motiv”, perpetuando-se, assim, o esforço para assegurar a subsistência humana, quer nas revoluções, quer nas guerras de conquista e notadamente nas fases de ordem pacífica.

No entanto, o homem tem confiado demais na prodigalidade da Natureza e na agudez de seu gênio inventivo, esquecendo-se, por vezes, do imperativo da organização do trabalho, a fim de que esse lhe possa, realmente, satisfazer as suas múltiplas e variadas necessidades.

Temos de reconhecer, portanto, que é remota a preocupação humana para a solução do problema da organização do trabalho, sem que todavia concordemos com a afirmação de Anderson, que se pronunciou com este exagero: “Embora o problema de organizar seja tão antigo quanto as montanhas, ainda não está resolvido”. (1) Anderson ao acentuar quanto é remoto o problema da organização estabeleceu uma forma que, além de exagerada, é passível de crítica. Esqueceu-se

(1) E. H. ANDERSON e G. T. SCHWENNING — *Organização Científica da Produção* — Tradução brasileira de Olímpio Carr Ribeiro e G. M. Carr Ribeiro — São Paulo, 1945. Editora Atlas S.A. — 1 vol. in 8.º de 311 pgs. — pág. 13.



êle de que as montanhas, de acôrdo com as teorias cosmogônicas, antecederam a civilização. E sendo a organização um problema implícito da própria civilização, não poderia nunca ter aparecido antes dela. Além do mais, o pronunciamento de Anderson é um tanto infiel diante do inegável progresso da humanidade, fato êste incontestável à luz da ciência e da história.

A produção de utilidades destinadas à satisfação das necessidades humanas não é uma obra unicamente individualista.

Ela caracteriza-se, sobretudo, pela atividade coletiva, na exploração dos bens da Natureza, pela organização do Trabalho, e com o auxílio do Capital em mãos do Empresário ou do Estado.

Os elementos da produção despendem conorrentemente matéria e energia com a realização do ato produtivo, e, por isso, nada mais natural que se processasse, desde os primórdios, a compensação relativa a cada um dêles.

Nasceu, dessa forma, o conceito de remuneração ou de compensação, a princípio individualizado, em relação a cada um daqueles elementos, os quais se reduzem, na prática, a duas formas apenas: o salário e o juro. Tais conceitos de remuneração ou compensações, devidos à Natureza, ao Estado, e até mesmo ao Empresário, em certas circunstâncias, eram teóricos, não encontrando o homem para concretizá-los senão os elementos práticos: — o juro e o salário.

O conceito de lucro, no domínio prático, quer como salário categorizado, quer como juro do capital, quer como risco, permanece fiel à sua concepção inicial. O homem com a tendência materialista de converter tudo ao que é concreto e prático, concentrou demasiado sua ação, favorecendo, mais do que nunca, o Capitalismo. Essa tendência tomou tal desenvolvimento, que chegou a provocar o rompimento do tradicional equilíbrio entre a vida ativa e a vida contemplativa. Tentou o homem restabelecê-lo, mas as condições vigentes no meio já não mais lhe forneciam os recursos para tal empreendimento. O próprio trabalho humano, se até então possuía algum sentido de organização, concorreu, pela sua complexidade crescente, para êsse acentuado desnível. A ponto de se ver o homem impossibilitado de restabelecer o equilíbrio. Não podendo retroceder ao trabalho em seu estado inicial e simples, o homem não teve outro recurso para fazer face a essa tendência ao Capitalismo, senão às constantes majorações de salário; e se o trabalho humano não conseguira situar-se em sua verdadeira posição na Idade Média, muito menos conseguira no princípio da Idade Moderna, quando ainda lhe era característica a falta de organização, assentada em base capaz de assegurar um alto teor de eficiência. Aqui nos vale de testemunho uma das belas e conceituadas lições de Alceu Amoroso Lima. "Trata-se de entrar na Idade Nova. Não se trata de refazer caminhos já feitos. O terreno em que pisamos é movediço. São diferentes as condições e as perspectivas. Por mais

imutáveis que sejam os princípios, varia de muito sua aplicação. E' indispensável formular os princípios de modo claro e rigoroso, pois um dos dados característicos de nosso tempo, é o primado da prática-sôbre a teoria, com o desdém do abstrato pelo concreto. Como se fôsse possível caminhar no plano da prática sem conhecer previamente para onde vamos e como vamos regular a nossa marcha. Só os loucos podem viver despreocupadamente, no desprezo pelas leis e pelos princípios". (2) Poderia o homem ver na estrutura estatal a solução dêsse desequilíbrio, dêsse conflito entre o salário e o juro; e porque não dizer entre o Capital e o Trabalho, se fôra atribuído ao próprio Estado única e exclusivamente o poder fiscalizador das leis que atendessem aos contendores, criando uma atmosfera indispensável ao respeito recíproco e à harmonia. Não serão atitudes, ora extremadas, ora indiferentes do Estado, que irão assegurar ao homem de uma vez por tôdas o indispensável equilíbrio, capaz de dirimir a controvertida questão social. No cenário atual do mundo, mais uma vez acentuam-se as ameaças de convulsão na questão social, caracterizada pela disputa de dois elementos produtivos: — Trabalho e Capital. Entretanto, conforme já verificamos, o desequilíbrio não se processou somente pela dualidade dos conceitos. A divergência entre o Capital e o Trabalho constitui, sem dúvida, um dos magnos problemas sociais, cuja origem é por demais complexa, envolvendo fatores das mais diversas categorias.

Uma das causas invocadas é a da existência das máquinas.

O homem em sua atividade produtora passou a ser considerado como elemento acessório da máquina, quando a princípio a máquina era acessório do homem. Esqueceu-se o homem de si mesmo, confiando-se nos desígnios da Mecânica Aplicada e desinteressando-se da organização do seu trabalho. A êsse respeito, é oportuno recordar a preciosa e abalizada opinião de Léon Walther: "Mas, enquanto se leva, assim, ao extremo a preparação técnica da matéria-prima e da utilização das máquinas, a organização do trabalho tem ficado entregue a si mesma". (3) E tal estado será duradouro, enquanto o homem não se convencer de que a posição tanto teórica, como prática do Estado, é neutra ou inútil como elemento produtor. Êle, quando muito, poderá ser elemento de segurança e de ordem na atividade produtiva. Cumpre ao próprio homem dar ao seu tra-

(2) ALCEU AMOROSO LIMA — *Obras Completas de Alceu Amoroso Lima* — 3.<sup>a</sup> Parte: Problemas Sociais, Tomo 20: O Problema do Trabalho (Ensaio de filosofia econômica) — Rio de Janeiro, 1947 — Editora AGIR S.A. — 1 vol. in 8.<sup>o</sup> de 287 págs., pág. 121.

(3) LÉON WALTHER — *Tecno-Psicologia do Trabalho Industrial* — Tradução brasileira do Prof. Lourenço Filho — São Paulo, 1929. Companhia Melhoramentos de São Paulo — 1 vol. in 8.<sup>o</sup> de 205 págs. — pág. 11.



balho a verdadeira posição de relêvo que merece, organizando-o cientificamente. Enquanto isto não se der, teremos de concordar com o pensamento de Sheldon: "Sobre êsse assunto de organização, existe provavelmente maior confusão de pensamento do que em qualquer outro aspecto de gerência". (4)

E' necessário que a humanidade se convença da importância do seu trabalho, sem jamais confiar cegamente nas maquinarias, cujo obsoleitismo se verifica, em face de suas próprias necessidades futuras. Quando isto se compreender, terá a humanidade despertado e tomado conhecimento da realidade presente, fazendo paradigma de sua ação renovadora a sábia e ponderada asseveração de Alceu Amoroso Lima: "E' em tórno do trabalho que giram os destinos das sociedades contemporâneas, do extremo-oriental ao extremo-ocidental, em todos os continentes, e sob todos os regimes políticos". (5) E, não mais peregrinando e sim palmilhando por terreno seguro, poderá a humanidade, no futuro, redimir-se de seus enganos no passado e constatar, na história, aquilo que até hoje não quis ver, o que é verdade inelutável e indiscutível: "O trabalho é uma força social de todos os tempos. Mas só hoje começa a assumir um papel decisivo na coordenação de tôdas as funções sociais", — como o afirma o autor citado. (6)

E essa inegável e benéfica influência só começará a existir com a organização do trabalho, estruturando-o cientificamente para o estabelecimento num sentido essencialmente técnico. Isso, porque o homem só é verdadeiramente útil à Humanidade quando realiza ou especula, através da ciência, da arte ou da técnica. Em qualquer forma ou norma de especulação mental, embora sempre objetivo, deverá êle buscar ser sempre inflexível, sem jamais ceder a tendências de dogmatismo ideológico. Se isto não se processar assim, perdurará por muitos séculos ainda o pensamento de Thomas R. Jones: "O presente estado da ciência de organizar é que não existe ciência. Cada homem que tenta organizar o faz quase inteiramente sobre a base de sua própria experiência, e de suas próprias idéias, com resultados que estão longe de ser uniformes ou ideais". (7)

E a Organização do Trabalho será ciência, arte ou método?

Para alguns autores é uma ciência; para outros, uma arte, e, finalmente, muitos a consideram uma técnica ou conjunto de métodos.

Dentro desta triangulação, não só se situa o nosso problema, como também o antagonismo das

opiniões reinantes. E com relação às divergências, dentro da própria Organização do Trabalho, não teremos dúvidas em afirmar com Anderson: "Todavia muito dêsse material é ainda confuso e contraditório, o que indica que a organização, como ciência, ainda está em fase de formação". (8) Sobra-nos palmilhar por um caminho certo, que não é outro senão o da especulação mental à luz da Lógica Formal ou Experimental, sem desprezo às normas da conduta humana. Isso, levando-se em conta ser o homem um ente eminentemente social, vinculado ao próprio meio e subordinado a uma condição básica, que o caracteriza: sua conduta.

Assim, pode o homem formar seus pensamentos e transformá-los em conhecimentos, subordinando-os ao próprio meio, através das normas de conduta. Em outras palavras, a especulação mental, processada através da análise, da síntese, da indução ou dedução, vem sempre sujeita às normas ou processos peculiares a cada um desses métodos revelando, porém, um certo conteúdo da expressão ambiente. No estudo de "A Estrutura Científica e o Caráter Técnico da Organização do Trabalho", procuraremos, subordinando o nosso espírito ao categórico dessa afirmação, apresentar nosso modo de interpretar um dos problemas mais relevantes para a prosperidade da humanidade, nesta fase de sua História.

## CAPÍTULO II

### O CONHECIMENTO EMPÍRICO

O homem, desde sua origem, teve, acêrca das coisas, interêsse em conhecê-las, resultante dos primeiros contatos graças à própria observação.

A sensibilidade, acompanha-o, desde as eras mais longínquas transmitindo-lhe o conhecimento das coisas e seres do Universo, o qual, sem ser profundo, outorga-lhe uma superioridade em relação aos outros seres vivos. E, mesmo, nesta primeira análise do conhecimento, jamais teria o homem conseguido o seu mecanismo preciso e excepcional de raciocinar, se a materialidade dos seus sentidos não tivesse apreendido e fixado em seu espírito as sensações provocadas pela Natureza singela e, até certo ponto, impenetrável. Ela jamais fêz alarde de seus segredos e de sua estrutura, desprezando pelo seu próprio indiferentismo, aquêle, a quem estaria confiada a missão de desvendá-la e dominá-la. Entretanto, se o homem tem em seu destino alguma finalidade, nada mais a justifica do que seu anseio de domínio do mundo e, se possível, até das partes irredutíveis do Universo. Essa tendência indiscutível para o conhecimento, na realização de seus fins mais elevados, tem sido orientada por diferentes rumos que sempre se propõem encaminhá-lo ao verdadeiro conhecimento de si mesmo e do mundo. No

(4) OLIVER SHELDON — *The Philosophy of Management* apud E. H. Anderson e G. T. Schwenning — Obra citada, pág. 13.

(5) ALCEU AMOROSO LIMA — Obra citada, pág. 27.

(6) ALCEU AMOROSO LIMA — Obra citada, pág. 30.

(7) THOMAS R. JONES — *Theories and Types of Organization* apud E. H. Anderson e G. T. Schwenning — Obra citada — pág. 14.

(8) E. H. ANDERSON e G. T. SHWENNING — Obra citada, pág. 14.



transcendentalismo do estudo e interpretação das origens e das causas primeiras do Universo, afluem inúmeras escolas filosóficas, com o intuito precípuo de esclarecer a vida do homem. A filosofia teológica fundamenta sua argumentação, acêrca da origem das causas e do próprio homem, na explicação sobrenatural, atribuindo ao Criador o grande planejamento e execução do Universo. Em tais circunstâncias, a origem do homem é de natureza divina e sobrenatural, e o conhecimento é uma graça da própria divindade.

Para transplantar-se o homem ao domínio da realidade objetiva, substituindo parcialmente a concepção do sobrenatural, teve de passar, então, à criação de abstrações até mesmo personificadas, do modo mais convincente e imediato de substituição da divindade. Era, em relação a si mesmo que êle via algo imponderável e imaterial, presidindo o fenômeno de seus órgãos, aparelhos e sentidos, enfim de toda a sua contextura orgânica, presidida pelo que denominava de alma. Em relação ao seu ambiente, via algo também de abstrato que presidia o comportamento do meio, de suas ações, da comunidade, ao que denominava de Natureza. Neste anseio, vem justamente ao encontro do homem outra escola filosófica, propondo-se explicar tudo, através de outras abstrações, o advento da escola filosófica metafísica.

Contudo, embora transplantando-se ao sobrenatural de seu próprio meio, não saciou, nesta fonte, sua sede. Enveredou-se para uma identificação mais estreita consigo mesmo, resolvendo penetrar no âmago da matéria através da síntese objetiva, ou do Materialismo. Caminhou, mais ainda, para um absolutismo, de caráter material. Tudo no Universo em relação ao homem e às coisas, resultaria de uma matéria unigênita ou seja da molécula indivisível. Contudo, persistia esta escola filosófica no erro do absolutismo, já infundido pelas escolas passadas, circunstância esta que fez com que o homem também, por aí, não estacionasse. Prova evidente de tal transição é a conclusão de Robinet, acêrca do Materialismo: "em seu conjunto, o Materialismo propõe, pois, com dados em parte positivos e em parte utópicos, uma explicação metafísica do mundo e do homem. Para se convencer disto basta lembrar a idéia que êle dá da matéria, que proclama como outros o fazem com a divindade: "Sem limites no espaço como no tempo, infinita e eterna. Alegação absolutamente inverificável e que só tem critério na imaginação daqueles que a sustentam". (9) Mais uma vez estaria o homem acorrentado ao absolutismo, se bem que já em seu próprio meio e domínio. Não poderia, porém, relegar o homem seus conhecimentos à semelhante estagnação, o que, fatalmente, não só colidiria com suas inclinações, como também atrofiaria sua própria razão.

Passaria o homem a viver de conjecturas arbitrárias em meio do que a própria visão lhe apresentava de maneira diferente.

Estêve, assim, o homem preocupado com as causas sem jamais se preocupar com o modo, daquilo que lhe fôsse dado à observação, quando surge, então, o Positivismo, a filosofia das ciências, empenhada na especulação do pensamento humano, através dos dois processos imediatos ao esclarecimento da razão humana superior: a observação e a experimentação. Nesta altura, liberta-se o homem dos absolutismos teológico, metafísico e materialista. A própria condição do absolutismo implicava no conhecimento vago e impreciso das atividades mentais do homem. A Filosofia Positiva é condensada e exteriorizada, como diz Robinet: "O positivismo ou a filosofia das ciências, pelo contrário, só especula sobre materiais acumulados pela observação e sobre fatos ensaiados pela experimentação; afasta necessariamente as conjecturas arbitrárias, todas as hipóteses não verificadas sobre a origem e o fim das coisas, sobre as causas primárias e finais, sobre a essência dos seres, sobre a redutibilidade ilimitada dos fenômenos e dos corpos, sobre a transformação das forças e a transmutação das espécies. Procura o "como" e não o "porque", o estado real dos corpos, suas propriedades constantes, as relações espontâneas dos fenômenos, as leis naturais de suas reações recíprocas. Enfim, na interpretação do "grande todo", êle estabelece a unidade, não em relação à sua natureza própria, que não há em parte alguma, mas, no entendimento humano, fazendo a classificação das propriedades, e em seguida dos seres que as manifestam, em relação à Humanidade. É uma coordenação abstrata concebida sob o ponto de vista do Homem ou do "sujeito" e não sob o do mundo ou do "objeto". (10)

Em relação ao conhecimento vulgar, êle não só se manifestou através da cronologia fornecida pela história, como ainda constitui aspecto do momento, sempre que se apresenta ao homem uma faceta do mundo até então desconhecido. Mesmo, quando empírico na atualidade, êle já passou pelos dois dos três estados, resumidos na primeira lei sociológica de A. Comte, ou denominada lei dos três estados: "Todas as concepções humanas passarão por três estados: teológico ou fictício, metafísico ou abstrato, e científico ou positivo". (11) Nos dois primeiros estados, como no terceiro, assistem-lhes os elementos receptores das primeiras exterioridades. A princípio, a própria filosofia negava tal estado de coisas, chegando a proclamar que os conhecimentos humanos eram oriundos de idéias inatas no próprio homem. A estrutura desta escola filosófica jamais poderia persistir através dos tempos, porquanto foram as próprias necessidades e vicissitudes humanas as alertadoras do estado estático do homem. E, mesmo, dentro do espírito daquela escola, contentar-se-ia

(9) ROBINET — *Filosofia Positiva* — Tradução brasileira de Belisário Vieira Ramos — Rio de Janeiro, 1934. Editora Atlântida — 1 vol. in 16 de XX, 186 págs. — Pág. 26.

(10) ROBINET — Obra citada, págs. 26 e 27.

(11) ROBINET — Obra citada, pag. X.



o homem à visão dos panoramas, conforme acentua Robinet: "Na multiplicidade infinita dos objetos que lhe oferece o mundo, o homem não vê de relance se não o conjunto "todos" os indivíduos produzindo atos simples". (12) Se o homem se detivesse na convicção das idéias inatas, o que há séculos era impenetrável à humanidade, ainda persistiria nos tempos hodiernos. A indivisibilidade do átomo seria uma sentença eterna, que findaria e se renovaria com as gerações. A coexistência de fenômenos diferentes na matéria ainda constituiria um sacrilégio científico e a Físico-Química possivelmente uma heresia. A idéia inata nunca poderia ser a causa da conduta humana, nas suas relações com o meio físico, sob pena da atrofia de todos os elementos, que o elevam à posição incomparável na escala zoológica. E tanto assim que a este respeito os próprios filósofos empiristas confessavam: "Nada está no intelecto, sem que tenha passado pelos órgãos dos sentidos". (13)

A sensação humana está sempre condicionada a um limiar, cuja efetivação depende da intensidade da excitação produtora.

Em caso contrário passaria o homem a ignorar a existência dos microrganismos pelo fato da ausência de um limiar da sensação visual, ainda mesmo ampliado em face dos recursos científicos. Nunca poderia o homem ser aquinhado com o conhecimento relativo a certos assuntos a propósito de seres microscópicos e, em grande parte, perderia a situação de racional. O estímulo não passaria de um diletantismo do mundo exterior para com o homem, a consciência nada encontraria para justificar a sua existência e, fatalmente, seria substituída pelo instinto. Desceria o homem do mais alto degrau da escala zoológica para se igualar com o resto dos seres inferiores, numa promiscuidade de instintos e hábitos ao compasso do automatismo.

Por paradoxal, ou absurdo, que pareça, em semelhante situação esteve o conhecimento empírico do trabalho durante muitos séculos.

Na antiguidade, era a própria sociedade que o tratava como algo repugnante, estabelecendo, como imposição habitual a uma classe desprotegida e relegada do convívio social, a dos escravos, a obrigação, e só a eles, de trabalhar. Se bem que implicasse a compreensão de ser o trabalho emanência da própria condição humana, tarde foi que se conceituou como um estado natural. A escravidão jamais foi um estado natural, embora assim fôsse considerada, quando os povos primitivos, mais civilizados, deixaram-se empolgar pelas guerras, ambições e riquezas. Por outro lado, já na Idade Média surgia uma evolução social no conceito do trabalho, instituindo-se uma restrição à escravidão, pois a limitava a certas e determina-

das classes: — a dos servos. A servidão já era uma forma de trabalho, em que se dava alguma acentuação do princípio de autonomia. O senhor de escravos já rompia as algemas que subjugavam o homem e que o colocavam a sua mercê, tal como se tratasse de animais irracionais.

Entretanto, a economia preestabelecida fatalmente sucumbiria se os elos se rompessem abruptamente, porque o homem dentro de sua própria tendência individualista, nos cuidados de sua subsistência, iria procurar um clímax diferente daquele em que estivera até então. Era necessário, então que, na Idade Média, aparecesse a forma da servidão do trabalho, sem, contudo, suprimir-se o senhor, por isto que o escravo, ou servo, era parte integrante da economia reinante.

A evolução dos costumes leva depois o senhor, dono de terras, a celebrar com o homem, já liberto, um pacto, mas ainda com um vínculo acentuado e forte: — a terra. Deixara de ser senhor, ou proprietário de homens para o ser de terras. Contudo, o contato mais direto do homem com a terra, açodou-lhe, bem mais de perto, a condição, primordial do trabalho: — a liberdade, cuja extensão e alcance é algo incomensurável quanto à própria capacidade produtiva do solo. Não fôra o aparecimento da máquina que produziu uma ação catalítica no trabalho humano, na Idade Moderna, transformando-o de domiciliar da Idade Média, em artesanato, certamente não se teria transformado em mercadoria, e, quiçá, não se haveria atingido o regime do assalariado. Dessa forma estaríamos mais avançados em relação ao próprio conhecimento científico do trabalho, se não tivéssemos inicialmente a escravidão. A esta circunstância aliou-se o advento da máquina, que corroborou grandemente, por extenso período, no adiamento do problema científico do trabalho. Estes fatores, por muito tempo, desinteressaram o homem de se conhecer a si mesmo, numa de suas mais belas e convincentes exteriorizações. E, mesmo que na atualidade existisse uma Ciência da Organização do Trabalho, teríamos de fazer restrições quanto ao conhecimento empírico de seus fenômenos que importassem, no conjunto, em enunciados de princípios e leis atuais. É que a escravidão, a servidão, e a própria máquina não só retardaram a percepção daqueles fenômenos à cogitação humana, como lhe adulteraram a própria sensibilidade. A observação, quer através da experiência, ou da experimentação, teria pressentido o fenômeno, em sua fase empírica, em condições bem diferentes daquelas existentes nos meios normais e naturais. E, justamente, pelos verdadeiros conhecimentos empíricos serem de pouca monta, quanto ao tempo, tudo nos leva a afirmar que eles ainda persistem com grande intensidade, necessitando a Organização do Trabalho passá-los do campo empírico para o científico. E aqui, mais do que nunca, faz-se sentir o conceito de Kurt Grau, acerca do conhecimento empírico; "Históricamente considerado o conhecimento vulgar, não científico ou prático, é anterior ao científico e é, ao mesmo tempo, a base

(12) ROBINET — Obra citada, pág. 38.

(13) JOÃO DE SOUSA FERRAZ — *Psicologia Humana* — São Paulo, 1945. Livraria Acadêmica — 1 vol. in 16 de 343 págs. — Pág. 165.



sobre a qual aquêle se desenvolveu com lentas e características modificações" (14) A inibição sensorial aos fenômenos sociais não somente se particularizou no trabalho. Em relação ao próprio Direito, tal se fez sentir, oscilando por longo tempo o pêndulo da justeza e da exatidão do juízo humano, em função de uma frequência preestabelecida pelos hábitos e costumes. Atingido o Direito por esta inércia, fatalmente também estaria o trabalho, porquanto apesar dêste, filosoficamente, não representar a nossa vida, é sem dúvida um aspecto dela. Poderíamos tornar êste conceito mais explícito, exalçando as belas considerações de Alceu Amoroso Lima, acêrca do assunto: "O trabalho existe naturalmente para a vida. Esta é o seu termo natural. Sua medida. Não é o trabalho que mede a vida. Esta é que mede aquêle, gradua-lhe a atividade, justifica a sua razão de ser e traça-lhe as finalidades imediatas ou remotas. A vida é, pois, o fundamento do trabalho. O homem trabalha porque vive. A vida é a condição do seu trabalho. A vida é o fundamento do seu trabalho. E' para viver, para viver melhor, com mais abundância, com mais riqueza e com mais beleza, com mais virtude, de modo mais perfeito, enfim, que o homem trabalha. Logo o trabalho é um meio e não um fim". (15)

Após tão justas e fundamentadas considerações não nos para mais dúvida acêrca da estagnação sensorial do conhecimento empírico do trabalho. E, se assim não fôsse, estaria renegada a própria conceituação do direito natural, dentro do direito costumeiro, e isso por ser a vida o direito mais rudimentar que acompanha o homem.

Sintetiza muito bem a conceituação do conhecimento do trabalho, através dêste terreno, a doutra consideração de Joaquim Pimenta: "Já por tradicional e arraigada influência do direito romano, já, sobretudo, pelo espírito exageradamente individualista dos teóricos do direito natural dos séculos XVII e XVIII, legítimos ascendentes dos legisladores da Revolução Francesa, e do Código Civil Napoleônico, atingira a culminância de um dogma de filosofia social, o princípio de que, com a proclamação da liberdade do indivíduo, liberdade religiosa, política, econômica, profissional, tornar-se-ia êle mesmo, como único senhor de sua vontade, árbitro e soberano do seu destino. Industrial, comerciante, operário, teria em relação a outrem, iguais prerrogativas, iguais direitos, por intrínsecos a sua eminente categoria e dignidade de cidadão; podendo, por isso mesmo, dispensar toda cooperação, todo auxílio em dispor dos seus interesses, dos seus bens, sôlidamente escudados na lei, igual para todos... Essa concepção de uma soberania do indivíduo, servindo de apoio à soberania do Estado (criação de uma fictícia vontade

geral — soma de vontades individuais), soberania pela liberdade de culto, de voto, de indústria, de comércio, de profissão, ainda refletia, nos domínios do trabalho um sentimento de profunda e sistemática hostilidade às antigas corporações de ofício, já em franco declínio quando a Revolução definitivamente as suprimiu". (16)

O Direito evoluiu no sentido de libertar-se dos hábitos e dos costumes, como uma contingência determinada pelas próprias necessidades sociais. Desprezou a forma empírica, enveredando para o campo da investigação racional. O empirismo, gerando os hábitos em matéria de Direito, era uma condição, que somente servia à particularização, deixando o homem completamente desorientado, quando tinha de se defrontar com a generalização. Foi o próprio meio social, dentro da sua complexidade crescente, que o impeliu à fixação de normas que atendessem tão somente aos imperativos da ordem e da harmonia, expressões que, por si, não somente justificam, como encerram a generalização.

Em relação ao trabalho, também integrado no meio social, teria passado pelos mesmos estádios com a mesma intensidade, caso não fôsse obstado pela intransigência do próprio meio, que gerou, por longo período, o desprezo à sua consideração. A existência do trabalho, sob certas e determinadas condições, já era, por si mesma, um fator habitual na sociedade. E isto, em muito, concorreu para que o homem, por largo tempo, jamais o tomasse em consideração, para um exame racional, em toda a plenitude. Poderia, quando muito, existir a vaga percepção do problema, num grau ínfimo, assim mesmo cerceada pela própria imposição social. Para o conhecimento empírico dos fenômenos do trabalho, tal estado, poderia, quando muito, ser necessário, mas nunca suficiente. E' o próprio Enrique Mouchet, que nos aponta semelhante lacuna: "Quando pensamos que o cérebro é órgão que recebe tôdas as estimulações internas e externas, que elabora com elas todos os estados de consciência, — ora, claros — como as sensações e as percepções conscientes; — ora, escuros — como muitos estados afetivos não podemos deixar de reconhecer que êle também, como as demais de nossa economia animal, é um órgão extremamente sensível". (17) Se o homem, ao analisar a natureza em seus múltiplos aspectos, contasse somente com o auxílio dos sentidos, certamente, em muitas ocasiões, teria seu órgão sensorial máximo, — o cérebro, sujeito a sensações e percepções confusas, oriundas, na maioria das vezes, dos próprios estados afetivos. Os seus pensamentos poderiam originar concepções de ordens mais variadas possíveis, sem, contudo, constituírem criações, bastando que, para tal, convenha-

(14) KURT JOACHIM GRAU — *Lógica* — Rio de Janeiro, 1935. Editora Atenas — 1 vol. in 16 de 190 págs. — pág. 139.

(15) ALCEU AMOROSO LIMA — Obra citada, página 40.

(16) JOAQUIM PIMENTA — *Sociologia Jurídica do Trabalho* — Rio de Janeiro, 1946. Editora Nacional de Direito Ltda. — 1 vol. in 8.º 264 págs. — págs. 13 e 14.

(17) ENRIQUE MOUCHET — *El sentimiento de la vida y la percepción de la realidad exterior* — apud João de Sousa Ferraz — Obra cit., pág. 169.



mos com Dewey: "O pensamento exprime uma convicção, com certa base real, sem que se aprofunde no exame de seus fundamentos. São juízos precipitados e podem não corresponder à realidade. Derivam da tradição, da instrução, da imitação, da imposição social, e os assimilamos inconscientemente. Admitimos sem provas". (18) Disto ocorre-nos, "a priori", que o pensamento humano, se traz uma concepção de ordem científica, artística ou técnica, não pode ser transmitido tal qual foi assimilado, porquanto, decorrente da instrução, ou da imitação, da tradição, e até mesmo da observação, poderá estar sujeito a erros, desde que os antecedentes estejam enquadrados nas mesmas situações. Então, deverá presidir ao pensamento algo que lhe dê uma característica de solidez e consciência, apresentando-o ao mundo exterior em sua fulgurância inovadora. Ainda, com o próprio Dewey, aprendemos este novo aspecto: "O pensamento é uma investigação consciente da Natureza, das condições e das bases das crenças, desde que haja uma reflexão". (19) Nestas circunstâncias, Dewey denomina-o de pensamento reflexivo, definindo-o de uma maneira mais positiva e convincente: "O pensamento reflexivo faz um ativo, prolongado e cuidadoso exame de toda crença ou espécie hipotética de conhecimento, exame efetuado à luz dos argumentos que as apoiam e das conclusões a que as mesmas chegam". (20) O homem, ao atingir o conhecimento empírico, relativamente às coisas do mundo físico, jamais poderia ficar adstrito a uma simples observação, ainda que a considerasse dentro do aspecto mais positivo, no domínio da reflexão. Estaria sempre sujeito aos impulsos de sua própria afetividade, que, fatalmente, o conduziria a deturpações. Tornava-se imprescindível que algo o assistisse e agisse num sentido norteador, procurando subordinar a observação à sua razão, dentro de uma ambiência de imparcialidade. Mas esta poderia nunca ser fruto do homem e nem do fato observado, porquanto ambos seriam sempre parciais, presos pelas tendências íntimas que se encerram em sua contextura. O homem, como observador da Natureza, não pode conformar-se com o conhecimento empírico das coisas, restringindo-se somente aos recursos materiais, a experiência e experimentação. Ao apreender esse conhecimento empírico terá em vista um objetivo imediato, decorrente desse próprio conhecimento, sua aplicação. Jamais os recursos materiais o conduziram àquele objetivo; tornava-se imprescindível um conjunto de meios e modos capazes de assegurar tal empreendimento, a existência de um método. Sem isto, ficaria o homem privado de evoluir sua razão, porquanto jamais a teria coordenada e orientada. Nunca teríamos uma

ciência, porque aquilo que se poderia chamar de ciência, não passaria de uma coletânea de fatos observados, sem que atingisse uma proposição final, que se assentasse na observação, na hipótese e na verificação. Com muita propriedade, poderemos aceitar o pensamento de Alexandre Perieteanu: "Assim nenhuma ciência pode constituir-se exclusivamente com o material obtido pela observação, nem tampouco erigir-se integralmente com o auxílio da razão". (21) O conhecimento empírico deve ser assistido por um método, que o orientará, traçando o meio ou modo, pelo qual ele se processa de maneira que, transportado à esfera científica, não sofrerá mutilações, nem conterà inconsistências, capazes de afetar à própria precisão da ciência. O homem, quer como observador, quer como experimentador, terá a necessidade de sentir a natureza, ou fazer com que ela se faça sentir, conforme muito bem acentua Cuvier: "L'observateur écoute la nature; l'expérimentateur l'interroge et la force à se dévoiler". (22)

Contudo, quer o homem prefira sentir a espontaneidade da natureza ou a provoque, está sempre diante da dúvida. Sua razão, ante tal situação, poderá evoluir na apreciação dos fatos, mas sempre receosa de que ainda não alcançou uma real aproximação da verdade. Mais uma vez vem a lógica atender ao apelo do homem, orientando-o neste transe difícil, com um processo especialmente seu: — a indução. A lógica, ao defrontar com problema tão complexo, não pôde deixar de reconhecer a difícil concatenação dos fenômenos e seus efeitos. Extravazando este reconhecimento, dentro do próprio método indutivo, permite um desafogo da razão com o estabelecimento de um ponto de referência arbitrário: — a hipótese. A esse respeito o método indutivo foi bem liberal para com o homem, não permitindo que a sua observação se despersonalizasse ou obedecesse a uma padronização preestabelecida. Contudo, no sentido de salvaguardar o próprio homem, não deixou que o julgamento hipotético pairasse sobre si mesmo. A observação de uma série de fatos, comportando um teor de analogia, permitiu ao homem a formulação de uma hipótese sobre os mesmos, cuja veracidade e exatidão foi aferida à luz da experimentação. Inicialmente, o homem em sua vida contemplativa em relação à Natureza, observará os fatos extravazados em sua espontaneidade, ou provocados por ele mesmo, e, acumulando tudo que lhe é dado à observação, espontânea ou provocadamente, dentro de um comportamento análogo, formulará um julgamento hipotético, de caráter provisório. Somente depois da experimentação, com os recursos da abstração e da comparação, é que o conhecimento adquirirá caráter permanente e se incor-

(18) JOHN DEWEY — *Como pensamos* — apud João de Sousa Ferraz — Obra citada, pág. 262.

(19) Idem.

(20) Idem.

(21) ALEXANDRE PERIETEANU — *La Méthode Scientifique* — Paris, 1932. Alcan, 1 vol. in 16 de 264 pags. — pág. 21.

(22) KURT JOACHIM GRAU — Obra citada, página 153.



porará ao domínio científico, com a condição de princípio definitivamente firmado. A magnificência do método indutivo está contida em sua própria imparcialidade, fundamentada numa dúplici operação de natureza depuradora, condensada na abstração e na comparação. Estes dois comportamentos mentais são eficazes, porquanto um permite a desindividualização do fenômeno e o outro procura estabelecer as semelhanças, chegando até ao extremo da identidade. Dêste modo, transmite o conhecimento empírico para o campo científico, já completamente aparelhado, atingindo o clímax da própria ciência: — a imparcialidade. Este método tem sido o processo das transmutações do conhecimento empírico para o científico, mormente no campo das ciências naturais, ao passo que seu emprêgo deixa a desejar no campo das ciências sociais. Neste domínio, o emprêgo exclusivo do método indutivo pode-nos conduzir a absurdos alarmantes. Nunca poderia o homem empregar exclusivamente um só método, ainda mesmo o indutivo, na pesquisa dos fenômenos de ordem social. Esses fenômenos, como o do trabalho, são dotados de uma complexidade crescente.

No trabalho humano, há a considerar não só o próprio homem, como também o seu esforço. São dois elementos distinguíveis, que incidem nos fenômenos e de que participam; cada um deles encerrando sub-elementos, impenetráveis, por vezes, à luz da experiência ou da experimentação, feitas isoladamente. O grande objetivo da indução reside na generalização, condição por ela nem sempre alcançada no domínio dos fenômenos sociais. Poderíamos ter um fenômeno social, como o trabalho, sob certas e determinadas condições, que, submetido a observações, nos desse um comportamento uniforme até certo ponto, a partir do qual não saberíamos se a sua reprodução seria ou não, semelhante. A propósito não teremos dúvidas em seguir o pensamento lúcido e autorizado de Nogueira de Paula: "A indução preconizada por grande número de autores como sendo o método por excelência da Ciência Econômica, encontra de início a suspeita de não ver o seu escopo definitivo, que é a generalização final, exatamente, pelo motivo de não se poder afirmar com absoluta certeza que os fatos naturais obtidos até a enegésima observação impliquem na reprodução de fatos semelhantes, na enegésima primeira verificação realizada no grande laboratório da natureza humana e social". (23) A esta altura, restaria-nos indagar se a verificação dos fatos do trabalho e sua organização não ocorre também no grande laboratório da natureza humana e social. Por outro lado, contando a Economia com o Trabalho como um de seus elementos básicos, tudo nos leva a crer que a mesma ambiência persistirá, ainda mesmo que os analisemos distintamente. Se a Economia tem como finalidade

precípua a satisfação das necessidades humanas, natural se torna que ela envolva todos os elementos que são capazes de assegurar aquele escopo. De nada valeria à Economia a existência da Natureza, se, para retirar desta a matéria-prima e transformá-la em bens, não contasse com o concurso do trabalho. O problema da subsistência humana jamais seria solucionado, porquanto tudo permaneceria numa situação estática. Até mesmo o Capital, dentro de sua conceituação de acúmulo de riqueza, jamais se constituiria, sabido que é ele uma consequência da conjugação da Natureza e do Trabalho. Por aí se verifica o grande entrelaçamento que deve existir entre a Organização do Trabalho e a Economia. Já o próprio Black e Black, explicando o grau de afinidade entre as diversas formas de Organização e a Economia, assim se expressou:

"A utilização de recursos humanos e naturais também compreende um grande número de simples questões de combinação e reunião desses recursos, de maneira tal que eles funcionem com a máxima vantagem... Tomado, em conjunto, este último grupo de problemas, e outros similares e aparentados, constituem o que frequentemente se chama a ciência da organização ou algumas vezes organização e administração. Essa disciplina tem sido, por vezes, considerada como uma ciência distinta da economia; às vezes, chamada ciência dos negócios; às vezes, ligada a engenharia; e, ainda, outras vezes, adida à sociologia. Em suas fases aplicadas, ela tem muitas conexões. Seus princípios são fundamentais do problema de organizar todas as espécies de empresas, não somente industriais, comerciais e financeiras, como educacionais, governamentais, políticas e mesmo religiosas e militares. Por duas razões a organização e a administração são consideradas aqui como partes da ciência econômica. Primeira, porque elas representam a economia ou utilização de recursos com a maior vantagem. Segunda, porque elas frequentemente envolvem considerações sobre valor e preço". (24) Poderíamos sintetizar este grau de afinidade, dizendo que tanto a Economia como a Organização do Trabalho preside um vínculo comum: — o esforço humano. A generalidade do fenômeno do trabalho é tão marcante, que ele incide, desde a mínima parcela social — a família — até seu mais alto grau — a nação, — conforme considera Adam Smith no preâmbulo de suas Investigações sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações:

"O trabalho anual de cada nação é o fundo que a supre originariamente de todas as necessidades e conveniências da vida, que ela anualmente consome, e que consiste sempre ou do produto imediato desse trabalho, ou do que é comprado de outras nações, com aquele produto.

Por conseguinte, conforme esse produto, ou o que é comprado com ele, está em maior ou me-

(23) LUIZ NOGUEIRA DE PAULA — *Metodologia da Economia Política* — Rio de Janeiro, 1942. Irmãos Pongetti Editores, 1 vol. in 8.º de 243 págs. — pág. 181.

(24) JOHN D. BLACK e ALBERT G. BLACK — *Production Organisation* — apud E. H. Anderson e G. T. Schwenning — Obra citada, págs. 43 e 44.



nor proporção com o número daqueles que o consomem, a nação será melhor ou pior suprida de todas as necessidades e conveniências para as quais ela tem oportunidade.

Mas essa proporção deve ser regulada, em cada nação, por duas circunstâncias diferentes; primeira, pela habilidade, destreza e julgamento com que seu trabalho é geralmente aplicado; e, segunda, pela proporção dos que se empregam em trabalho útil e o dos que não se empregam em trabalho útil. Qualquer que seja o solo ou clima ou extensão de território de qualquer nação, a abundância ou escassez de seu suprimento anual deve, em cada situação particular, depender daquelas circunstâncias". (25) Por aqui vemos a generalização do problema do trabalho no campo social, tão preponderante quanto a da própria Economia. Foi neste mesmo ângulo que descontinhou Frederick W. Taylor a magnitude do problema, muito embora a seqüência do tempo o distanciasse de Adam Smith. Evoluiu a sociedade, mas a chave do problema da subsistência mundial continuou a gravitar em torno do rendimento do esforço humano. Nos tempos atuais, mais do que nunca se faz sentir a deficiência da Organização do Trabalho em face da própria evolução social. O homem não chegou a perceber a complexidade do problema no campo social, senão com as judiciosas considerações de Taylor, que assim se externava:

"O Presidente Theodore Roosevelt, dirigindo-se aos governadores da Casa Branca, profeticamente observou que a conservação de nossos recursos nacionais é somente uma preliminar da mais ampla questão da eficiência nacional". "Podemos ver nossas florestas desaparecendo; nossas cachoeiras desperdiçadas, nosso solo levado para o mar pelas correntes; e o fim de nosso carvão e de nosso ferro está à vista. Mas nossos maiores desperdícios de esforço humano, que ocorrem diariamente por aqueles de nossos atos que são errados, mal dirigidos ou ineficientes, e que Mr. Roosevelt refere como falta de eficiência nacional, são menos visíveis, menos tangíveis, e muito mais vagamente apreciados". (26) Ainda mesmo dentro da própria indutividade, temos de reconhecer quão frágil e periclitante é o seu emprêgo nos fenômenos do Trabalho, quando empregado isoladamente. Não só a complexidade do problema nos conduz à semelhante afirmação, como também a base do próprio método indutivo.

Fundamentando-se, exclusivamente, na observação dos fatos pela experiência ou pela experimentação, aí reside, na maioria das vezes, a sua impropriedade, em relação a fatos sociais, como é o caso da Organização do Trabalho.

Por vezes, são os obstáculos inerentes ao próprio meio, que não permitem uma experiência; por vezes, é a personalidade humana que reage ante uma experimentação, considerando tal como uma imposição que deprime a própria dignidade. Mesmo nas situações ideais, o comportamento do elemento humano difere de momento a momento, em que é observado. E' o próprio Adam Smith que tal confessa:

"Embora seja o trabalho a medida real do valor de troca de todas as utilidades, não é aquela pela qual esse valor é comumente estimado. E' freqüentemente difícil verificar a proporção entre duas quantidades diferentes de trabalho. O tempo gasto em duas espécies diferentes de obra nem sempre determinará, por si só, essa proporção. Os diferentes graus de asperezas suportadas e de inteligência empregada devem ser igualmente levados em conta.

Pode haver mais trabalho em uma hora de duro labor, do que em duas horas de difícil negócio; ou na aplicação de uma hora a um ofício cujo aprendizado durou dez anos, do que na labuta de um mês em um emprêgo comum e simples. Mas não é fácil encontrar uma medida exata nem da aspereza nem da engenhosidade. Em verdade, permutando as diferentes produções das diversas espécies de trabalho, uma por outra, alguma concessão é feita comumente a ambas. Isso é regulado, porém, não por uma medida exata, mas pelos regateios e barganhas do mercado, de acordo com aquela espécie de rude igualdade que embora não exata, é suficiente para levar a cabo os negócios da vida comum". (27) Certamente, isto poderá transparecer, como se estivéssemos argumentando com uma reliquia do passado, cujo valor atual não seria outro senão o histórico; mas, são muitos autores que na época de hoje ainda acompanham Adam Smith, a respeito da observação do trabalho para efeito de seu dimensionamento. Dentre estes tomaremos o depoimento autorizado de Dutton: "o trabalho humano seria uma medida mais exata do valor do ponto de vista humano, do que o ouro, se fôsse possível avaliar uma hora de trabalho de um homem em termos de uma hora de trabalho de outro homem. Mesmo isso só seria possível, se nós lidássemos somente com o trabalho físico". (28) E' possível que nos censurasse de um apêgo extremo à teoria do valor de Adam Smith, quando em verdade o intuito que nos leva a aceitá-la, não é senão de apontarmos as dificuldades, encontradas por ele dentro da própria observação do trabalho. E, se assim não fôra, os antecedentes da questão bem de perto nos mostram quão intrincada e difícil ela se torna. Falhara Petty ao tentar medir o valor do trabalho estabelecendo uma equação entre ele e o produto

(25) ADAM SMITH — *Inquiry into the Cause and Nature of the Wealth of Nations* — apud E. H. Anderson e G. T. Schwenning — Obra citada, págs. 46 e 47.

(26) FREDERIC WINSLOW TAYLOR — *The Principles of Scientific Management* — apud E. H. Anderson e G. T. Schwenning — Obra cit., págs. 47 e 48.

(27) ADAM SMITH — *Inquiry into the Cause and Nature of the Wealth of Nations* — apud E. H. Anderson e G. T. Schwenning — Obra citada, págs. 49 e 50.

(28) HENRY P. DUTTON — *Principles of Organization* — apud E. H. Anderson e G. T. Schwenning — Obra citada, pág. 50.



de uma área de terra definida, como também falaria Cantillon que igualmente tinha tentado medir o valor do trabalho, estabelecendo os diferenciais de salários, através do cômputo das diferenças entre o custo da produção e a manutenção dos empregados nas diferentes ocupações. Mais do que nunca, nesse terreno, faz-se sentir toda precaução do homem na aplicação do método indutivo no campo dos fenômenos sociais. Ela origina-se, sobretudo, da interpretação dos fatos, cuja observação, quer sob a forma de experiência ou experimentação, não tem de contornar certos obstáculos, que vêm na própria infra-estrutura social. A repercussão desta lacuna é bem grande, indo agravar a própria generalização. Atingido este ápice, fatalmente estará atingida a indução no seu todo, porque ela estará prejudicada em sua finalidade precípua. Ainda com relação às reservas que se devem ter para com o método indutivo no estudo de fenômenos de ordem social, não podemos descurar do possível desmoronamento da generalização ante a própria experimentação. Nunca poderemos estar certos dos efeitos oriundos de uma determinada causa, se não estivermos perfeitamente certos de que ela age com exclusividade. Não desconhecemos, entretanto, que, no campo social, o que nos é dado a observar hoje, é sempre oriundo de uma causa, que pela própria evolução, vem acrescida pela superposição de outras. Os fenômenos de ordem social, quanto à sua natureza causal, estão sempre sujeitos às estratificações mais variadas, de cuja sedimentação o tempo se encarrega. Isso é que acarreta o maior dos obstáculos, dentro do próprio método indutivo. Atendendo para tão complexo e magno problema, é que não duvidaremos em acolher a ponderada e judiciosa observação de Pierson sobre o emprego do método indutivo, num dos prismas do conhecimento social: "Para determinar os efeitos de uma causa por meio da observação, necessário é estar absolutamente seguro de que esta causa particular age sozinha; o método indutivo, exige, portanto, que se recorra a precauções especiais, e estas, infelizmente, não podem ser tomadas no domínio econômico". (29) Diante dessa imprevidência, estaria o homem sempre sujeito a surpresas, que extinguiria a pretensa generalização, por uma situação que estaria vinculada a intensidade diferente, segundo a ação dos elementos estratificados na causa. Reconheceu, em tempo, Poincaré esta lacuna, pelo que, assim se expressou: "Graças à generalização, cada fato observado faz-nos prever um grande número de outros, entretanto, não devemos esquecer que só o primeiro é certo, e que todos os demais são prováveis. Se nos dispusermos a verificar uma previsão por mais solidamente assentada quanto nos pareça, jamais estaremos absolutamente seguros

de que a experiência não a desmentirá". (30) E, então, estaria o homem no domínio da probabilidade, isto é, diante de uma situação provável; e, muito embora estivesse redimido e afastado da dúvida, ainda estaria enleado à situação de possibilidade, que teria mais razões a seu favor do que contra. Estaria, na tradicional dialética de Aristóteles, vaticinando mais uma vez seu tradicional conceito: "A filosofia conhece a verdade, a dialética tenta conhecê-la, o sofisma simula-a". (31) A probabilidade é oriunda de um imperativo de opinião. O homem, usando de sua observação nos estudos dos fenômenos sociais, teria sempre uma necessidade imperiosa: — a opinião final, acerca do fato observado, condensado naquilo comumente denominado de generalização. E, do contrário, permaneceria a ciência estagnada, porque o homem se desinteressaria do futuro, antevisto pela previsão e fruto exclusivo da generalização. A ciência, a par do aspecto filosófico, deve também encerrar o social, aglutinando quanto possível um teor prático às suas realizações. A probabilidade, melhor do que qualquer outro fator, o encerra visceralmente. E quando tal não bastasse, mais uma vez não teríamos dúvidas em apelar-nos para a clarividência do juízo de Poincaré: "Mas a probabilidade é, geralmente, suficiente para nos contentar na prática. Vale mais prever, sem certeza, do que não prever de todo. Nunca se deve perder a oportunidade de fazer uma verificação, cada vez que se nos apresenta a ocasião. Mas toda a experiência é longa e difícil; pouco numerosos os pesquisadores; e, o número de fatos que precisamos prever é imenso. Em relação a essa massa, o número de verificações diretas, que poderíamos fazer, nunca deixará de ser apenas uma quantidade desprezível. E' preciso tirar o melhor partido do pouco que podemos atingir diretamente. E' preciso que cada experiência nos permita maior número possível de previsões, e com o mais alto grau de probabilidade que se puder. O problema consiste, por assim dizer, em aumentar o rendimento da máquina científica". (32)

Em relação ao estudo do trabalho humano, tal estado de coisas se verificou. Por vezes, Taylor viu frustradas várias de suas pesquisas e tentativas minuciosas. Preliminarmente, segundo A. Drury e Frank Watts, tentara a generalização da eficiência do trabalho, pela melhoria do salário. Achava Taylor que a reforma do salário conduziria o operário a uma iniciativa bem mais apurada, induzindo-o tacitamente ao maior rendimento. Através de suas observações concluiu por uma hipótese: — de que faltava um estímulo, que imprimisse ao operário a noção de que, pro-

(29) N. G. PIERSON — *Traité d'Economie Politique* — Tradução francesa de Louis Surret — Paris, 1916. Marcel Giard — 2 vols. in 8.º V. I, pág. 40.

(30) HENRI POINCARÉ — *La Science e l'Hypothese* — Paris, 1932. Flammarion. — I vol. in 16 de 290 págs. — pág. 171.

(31) ESTEVÃO CRUZ — *Compêndio de Filosofia* — Porto Alegre, 1946. Livraria do Globo — 1 vol. in 8.º de 640 págs. — pág. 394.

(32) HENRI POINCARÉ — Obra citada, pág. 171.



duzindo mais, estaria ganhando muito mais. Levada aquela hipótese para o campo da experimentação, não se confirmou, como não poderia confirmar-se. Taylor, então, compreendeu que encetara o caminho, tendo em vista o elemento humano, e que este era por demais complexo em sua contextura não só individual, como também das relações com o meio social. Ora norteia-lhe o pensamento a tradição, que lhe aponta o "modus-vivendi" já concatenado naquela base de salário, achando indiferente o maior ou menor aumento; ora coliga o pensamento à própria instrução. o que não permite um alcance, de pronto, na economia coletiva e na alta do padrão de vida, em face da maior quantidade produzida. Enfim, é também a imitação, que o desracionaliza, afagando-o nas doçuras dos instintos e dos hábitos mais cômodos. Em resumo, é o aspecto social do problema que não permite uma generalização ante um elemento tão exterior, quando existem aglutinados outros interiores de ordem mais complexa. Não poderia Taylor prosseguir o estudo da organização do trabalho, desaparecendo-se do elemento humano, porquanto nêle é que residiam as ações que constituíam o objeto daquela. Por outro lado, tal critério não seria observado, se Taylor não se apegasse àquelas ações, que, por eliminação, eram os únicos elementos existentes. Eliminado o homem e o trabalho, nada restaria ao estudo... Já abandonado parcialmente o homem, não por sua ineficiência, mas pela complexidade de seu íntimo, restava-lhe o trabalho. E em torno de tão palpitante fato, vale-nos o testemunho de Leon Walther: "A segunda (fase) denota certo abandono dos processos da primeira, e a concentração de todas as forças no estudo do modo pelo qual o operário empreende o próprio trabalho."

Esta análise provoca a reorganização fundamental de todo o funcionamento da fábrica, introduz o princípio da divisão do trabalho, tanto nas oficinas como nos escritórios. E' a terceira fase". (33) A primeira fase dos estudos de Taylor assentara-se na observação de um fato assaz complexo, processada, todavia, de maneira um tanto superficial. Aliás é o próprio Taylor quem a descreve em "Direction des Ateliers", da seguinte maneira: "Certa peça tipo, de aço forjado, vinha sendo feita, desde muitos anos, à razão de quatro ou cinco por dia, pelo sistema comum por peças; pagava-se 2,50 frs. de mão-de-obra por unidade. Depois de se ter analisado o trabalho, e determinado o tempo mínimo exigido pela fabricação de uma peça, o autor se convenceu de que lhe seria possível fazer dez peças por dia... Desde então, tendo previamente mostrado aos operários a possibilidade de fabricar estas dez peças e o modo por que deviam agir para obter tal resultado, ele fixou em 1,75 em vez de 2,50 o preço de cada um, com o salário de 17,50 frs. (em lugar de 12,50 frs. que recebiam trabalhando à razão de 5 peças 2,50 frs. por dia); em compensação cada

peça não seria paga senão a 1,25 frs. se o operário fabricasse menos de 10. Desde o dia em que pela primeira vez se fizeram dez peças, até hoje, isto é, durante um período de dez anos, os operários que compreenderam o seu trabalho, apenas um dia deixaram de fabricar tal número". (34)

Verifica-se pelo que se vem expondo, que mesmo na hipótese de ainda hoje permanecer esta premissa formulada por Taylor, ela nunca seria uma generalização, porquanto, conforme ele mesmo confessa, tudo assim se passou entre aqueles operários que compreenderam o seu trabalho. Os outros, se a tal estado não chegaram, não foi só pelo fato de não terem compreendido o seu trabalho, mas pelas razões já anteriormente apontadas. Nunca poderia o fator tempo ser tomado como o responsável por esse estado de generalização, mesmo que se tivesse, atingido em dez anos, a eficiência ideal.

A esta altura cabe uma observação muito ponderada e judiciosa de Alceu Amoroso Lima acerca da habitualidade no trabalho: "O trabalho é um esforço continuado, normal, concentrado. E' uma atividade adquirida que vem somar-se às atividades recebidas. E' um novo modo de ser que incorporamos à nossa natureza e ao qual aplicamos grande parte de nossa vida. Um esforço accidental é apenas um elemento de trabalho. O ócio, negação do trabalho, é feito por vezes de destroços ou de materiais do próprio trabalho. Este, porém, por natureza, assim como exige a liberdade e a racionalidade, exige a habitualidade."

Livre, racional, habitual — eis o que deve possuir o esforço humano para que, rigorosamente, possamos enquadrá-lo entre as atividades operárias. Livre e não impôsto. Racional e não desordenado. Habitual e não accidental. O trabalho supõe o homem independente. O homem mentalmente sadio. O homem aplicado ao seu esforço. Não trabalha quem se mata na tarefa por pura imposição alheia. Pena. Não trabalha quem se mexe muito como um louco. Agita-se. Não trabalha quem se ocupa em atividades dispersas e accidentais. O trabalho é parecido com tudo isso. Terá elementos de cada uma dessas formas de exteriorização de forças íntimas. Mas não é nada disso. E' um esforço livre, racional e habitual". (35)

A simples instituição da "tarifa diferencial" poderia transparecer como realmente o foi: — uma imposição ao operário. Desta situação não poderiam advir os efeitos esperados, porquanto, embora havendo habitualidade, ela falharia em virtude da ausência de liberdade, que também agiria em detrimento da própria razão. E' uma questão de somente dar tempo ao tempo. O cataclítico das reações de ordem social, mais uma vez

(34) FREDECIC WINSLOW TAYLOR — *Direction des ateliers* — apud Leon Walther — Obra citada, pág. 34.

(35) ALCEU AMOROSO LIMA — Obra citada, página 50.

(33) LEON WALTHER — Obra citada, pág. 33.



se fêz sentir, cerca de 12 anos mais tarde, quando o próprio Taylor já se convencia do desmoronamento da generalização de sua premissa, conforme o relata Leon Walther: "Mas Taylor logo teve que verificar que apenas a introdução da "tarifa diferencial" não conseguia grande coisa. Em junho de 1903, êle apresenta, sob a forma de conferência, à Sociedade Americana de Engenheiros, novo trabalho intitulado "Shop Management" (Direção das Oficinas). Esta obra, resumo dos esforços e resultados por êle obtidos de 1895 a 1903, marca a segunda fase de desenvolvimento do seu sistema. Êle não insiste sobre a "tarifa diferencial". Toda a sua atenção é solicitada para o melhoramento das condições de trabalho, e para métodos de normalização. Em primeiro lugar, cita a normalização ou aferição dos instrumentos. Cita o melhoramento que pode obter na construção das máquinas, graças ao estudo por êle empreendido na Midvale Steel Company. Êstes estudos o levaram a verificação do rendimento desigual das diferentes máquinas do mesmo gênero e rendimento de um mesmo operário, trabalhando em condições diversas (ar, ruído das máquinas, o instrumento, a matéria-prima). Essa verificação o convenceu de que era preciso, antes de tudo, passar a normalização dos instrumentos, por meio da pesquisa de norma ótima do ponto de vista de rendimento da máquina ou ferramenta. Eis a questão mais importante. O salário torna-se de importância secundária.

E' então que Taylor insiste sobre a divisão sistemática do trabalho. Essa divisão tanto diz respeito à máquina, como ao operário. No primeiro caso, trata-se de agrupar as máquinas de tal modo que a peça a ser feita seja deslocada tanto menos quanto possível, isto é, percorra o menor caminho. Trata-se de calcular, de antemão, o tempo da passagem da peça em elaboração, de uma máquina para outra. No segundo caso, tem-se que encarar a questão do próprio operário". (36) Observa-se nesta conduta de Taylor a grande necessidade que sentiu, de mudar a orientação de suas observações, a fim de que elas, num campo mais seguro, permitissem melhor indução.

E, em face não só da complexidade humana como de seu próprio trabalho, sentiu mais do que nunca uma necessidade premente de dividir êste, a fim de que suas observações o induzissem a formulação de hipóteses mais seguras e perenes, pela verificação experimental. E, quando mais não fôra, a insistência de Taylor numa divisão sistemática do trabalho era a única maneira pela qual êle via dirimida a própria complexidade do trabalho, numa decomposição em fatores simples e elementares. Através da divisão do trabalho, consegue não só a cronometragem dos tempos elementares, como também dos movimentos. Elimina os movimentos inúteis com a eliminação conseqüente dos tempos inúteis. Neste afã vai êle

enveredando por uma indutividade positiva, que conta com um adicional preponderante, na constatação de um índice, para os tempos e de outro, para os movimentos. E porque não dizemos, associa à indução um tipo de investigação analítica, com apoio na Estatística.

E' êste justamente o caminho que a lógica aponta ao homem para a penetração na intrincada complexidade dos fenômenos sociais. Aliás, êsse tipo de investigação analítica é inerente à razão e compatível com o fenômeno. Na situação de Taylor, não haveria outra compatibilidade, senão com a Estatística, porquanto esta permitiria deduzir de uma massa de tempos e de movimentos observados, valores índices, que fatalmente conduziriam a formulação de uma hipótese mais segura.

Adam Smith embora precedesse a Taylor, sentia bem de perto a complexidade dos fenômenos sociais. Em relação ao próprio trabalho, o primeiro conceituava-o como sendo a principal causa da riqueza nacional, chegando à conclusão de que esta dependia da "agilidade, destreza e julgamento com que o trabalho é aplicado", o segundo também se empenhava na mesma causa, reconhecendo que a debilitação da riqueza nacional estava nos "errôneos", mal dirigidos ou ineficientes atos cotidianos de esforço humano". Como se vê, dois pensamentos distanciados por pouco mais de um século, propugnavam por uma mesma causa caminhando para um objetivo comum, que seria o aperfeiçoamento das forças produtivas.

Aumentar a destreza e a agilidade de Smith corresponderia à diminuição dos desperdícios de Taylor. A causa da riqueza, para ambos, era única e exclusiva: — o trabalho. Em torno do aperfeiçoamento dêste, é que seriam obtidos os melhores e mais convincentes efeitos. Ambos, embora bem distanciados, concluíram através da indução, que haveria um único princípio capaz de assegurar os resultados ideais: — o da divisão do trabalho. O fato social de Adam Smith era o de Taylor, porquanto, embora fôsse observado em épocas e lugares diferentes, girava em torno de uma mesma causa, produzindo os mesmos efeitos. Haveria, por assim dizer, uma relação de coexistência e sucessão, entre dois fatos sociais, observados em épocas diferentes.

Entretanto, estas relações, embora produzindo modificações visíveis, no estado econômico social, não apresentavam a suscetibilidade de apreciação quantitativa. E, mesmo quando Smith tentou medi-las, verificou quão grande e complexa era a questão, confessando "não é fácil encontrar qualquer medida exata de aspereza e engenhosidade". Êste ponto foi aquêle em que culminou a desistência de Smith, de resolver o problema da medição do fator trabalho e a adoção do valor de troca, como medida útil.

Encontraram grandes dificuldades os seus sucessores, quando enveredaram pelo terreno da mensurabilidade do trabalho, expressando-se a respeito, com muito espírito, Black: "Se nós pûdessemos presumir que um esforço individual era

(36) LEON WALTHER — Obra citada, págs. 34 e 35.



uma quantidade fixa, o problema seria resolvido admitindo o indivíduo como elemento fixo e aplicando a êle quantidades fixas de outros elementos: — terra, trabalho, equipamento, etc.”. (37)

Taylor obstaria a eficiência de seu raciocínio indutivo, se a êste não adicionasse mais um processo metodológico, além da Estatística. Era necessário auscultar bem de perto aquelas relações de coexistência e sucessão do fato social, antes de mais nada, por uma apreciação de ordem descritiva. E, com êsse objetivo, é que, na sua indução, adicionou um processo metodológico: — a História. Eram os fatores próprios da sucessão e da coexistência de fatos sociais observados, que até então não apresentavam a suscetibilidade de apreciação quantitativa, reclamando uma apreciação de ordem puramente narrativa, capaz de esclarecer todos os possíveis embaraços, que se apresentaram em outra época ao preclaro raciocínio indutivo de Adam Smith. Essa providencial adição não só permitiu a Taylor maiores vantagens

na divisão do trabalho, como até mesmo a sua medição.

Em resumo, vemos dois homens que, embora vivendo em épocas diferentes, observaram um mesmo fenômeno que coexistiu e se relacionou, ainda que o próprio tempo estabelecesse entre êles um óbice considerável. Mas, se Taylor persistisse, naquela indução pura, sem os auxílios complementares dos processos metodológicos, talvez não só o atributo da causa como a reciprocidade dos efeitos, e a investigação correlata, tivessem divergido grandemente. E, ainda, mesmo que a Estatística não se denunciasses por si própria, seguir-se-ia uma consequência inevitável. A História como corolário dela, o faria, dando o seu testemunho ao advento da divisão do trabalho, consoante o pensamento do Deão Kimball: “nunca anteriormente na história da humanidade foi tão universalmente reconhecido que o bem-estar físico, moral e mental repousam exclusivamente sobre o trabalho”. (38)

(continua)

(37) JOHN D. BLACK — *Production Organization* — apud E. H. Anderson e G. T. Schwenning — Obra citada, pág. 52.

(38) DEXTER S. KIMBALL — *Principles of Industrial Organization* — apud E. H. Anderson e G. T. Schwenning — Obra citada, pág. 49.



## APERFEIÇOAMENTO

*Notas sôbre Legislação de Pessoal*

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES  
e PEDRO AUGUSTO CYSNEIROS

## VI — PROMOÇÃO

*Conceito* — Promoção é o acesso do funcionário, em caráter efetivo, a cargo da classe imediatamente superior àquela à que pertence, na respectiva carreira (art. 1.º do Decreto n.º 24.646, de 10-3-48 — D.O. de 17-3-48).

Deduz-se daí que a promoção não cria para o funcionário uma situação condicional, mas ao contrário o investe, desde logo, efetivamente, no novo cargo. O funcionário promovido não fica sujeito, em relação ao novo cargo, a estágio probatório ou a qualquer outra condição, e isso porque sua posição dentro do serviço público já se acha definida, quanto a êsses aspectos.

Nesse particular o atual Regulamento de Promoções elimina qualquer dúvida, ao prescrever que não poderá haver promoção de funcionário interino, aposentado ou em disponibilidade.

Diz-se que a promoção é um acesso porque representa um movimento de baixo para cima na escala de salários, ou um aumento de atribuições e responsabilidades ou nas duas conjuntamente. Por outros termos, a promoção pode: 1.º) acarretar um aumento de vencimentos, sem que se alterem as atribuições e responsabilidades do funcionário; 2.º) implicar um aumento de vencimentos e um correspondente acréscimo de volume ou de dificuldade das atribuições e responsabilidades; e 3.º) importar no acréscimo de atribuições e responsabilidades, sem aumento de salário.

Esta última forma é pouco comum e só existir nas organizações em que os postos iniciais de chefia são utilizados como meio de treinamento do pessoal indicado para passar das funções de execução para as de direção.

As duas outras formas são mais freqüentes e surgem, ora isoladas, ora conjuntamente. A maior ou menor predominância que esta ou aquela forma pode apresentar, depende, principalmente, do sistema de organização dos cargos em classes.

Quando estas são organizadas tendo cada qual um nível de dificuldades e responsabilidades que se vai elevando à medida que partimos das classes inferiores para as superiores, a promoção, além do aumento de vencimentos, produz

a elevação do grau das atribuições do funcionário. É o que acontece de modo geral no serviço público norte-americano, e, esporadicamente, no serviço público brasileiro, como por exemplo na carreira de Diplomata.

Quando, porém, as classes representam, apenas, diferentes níveis de salários e as atribuições pertencem à carreira, como é a regra geral entre nós, a promoção acarreta, apenas, um aumento de vencimentos. Diz-se então que ela é *horizontal* por oposição à outra modalidade (com aumento de vencimento e de atribuições ou só dessas, que se chama *promoção vertical*).

*Requisitos para a promoção regular* — A promoção sendo como é uma das formas de provimento dos cargos públicos, exige para a sua regularidade a verificação de certos requisitos que dizem respeito:

- 1.º) ao cargo;
- 2.º) ao funcionário;
- 3.º) à forma do ato.

Vejam os como se caracterizam tais requisitos.

*Requisitos referentes ao cargo* — Dêsses requisitos o primeiro é a vacância. Dele trata o parágrafo único do art. 12 do Regulamento de Promoções, dispondo:

“Verifica-se a vaga na data:

- a) do falecimento do ocupante do cargo;
- b) da publicação do decreto que transferir, aposentar, declarar em disponibilidade, exonerar ou demitir o ocupante do cargo;
- c) da data da posse, no caso de nomeação para outro cargo;
- d) da publicação da lei que criar o cargo e conceder dotação para seu provimento ou da que determinar apenas esta última medida, se o cargo estiver criado;
- e) da declaração da companhia de transporte utilizada pelo funcionário desaparecido em naufrágio, em acidente ou em qualquer ato de guerra ou agressão à soberania nacional.

Mas não basta que o cargo esteja vago; é necessário ainda que ele não pertença a classe onde haja cargo excedente, requisito êste exigido pelo art. 5.º do Reg. do Promoções.



**Requisitos referentes ao funcionário** — O funcionário para ser promovido deverá contar o interstício de 730 dias na classe (idem 9.º) e não estar suspenso disciplinar ou preventivamente. Além desses dois requisitos, que são de ordem geral, deverá ele, se a promoção for por merecimento, estar compreendido nos dois primeiros terços da classe, quando da abertura da vaga.

**Requisitos referentes à forma do ato** — A forma própria que deve revestir a promoção é a de decreto do Presidente da República. A esse respeito o art. 3.º do Reg. de Promoções estatui:

“A promoção se efetuará mediante decreto coletivo, expedido para cada quadro ou parte de quadro”.

§ 1.º O decreto coletivo será lavrado pelo órgão de pessoal, atendidas as seguintes normas:

a) a parte referente a promoção por antiguidade conterá o nome dos funcionários que serão promovidos;

b) na parte relativa à promoção por merecimento, à qual serão anexadas as respectivas listas, ficará em branco espaço suficiente para a inscrição do nome dos funcionários nos quais recair a escolha do Presidente da República.

**Crêterios de promoção** — A promoção pode obedecer a diversos critérios devendo ser mencionados, como os mais comuns a antiguidade e o merecimento que são, aliás, os adotados no serviço público federal brasileiro.

A antiguidade é de todos eles o mais objetivo, por isso que sua apuração se faz em função de um fator impessoal e mensurável de modo exato: o tempo de serviço. Baseia-se ela no pressuposto de que o funcionário antigo possui mais experiência, está mais identificado com a organização a que serve à qual se devotou mais longamente, merecendo, por isso mesmo, que se lhe dê oportunidade de melhorar sua situação funcional, tanto mais quanto não pode ele enfrentar em igualdade de condições a competição dos elementos mais jovens, beneficiários de um aprendizado mais recente, de melhores facilidades educacionais, e até mesmo da experiência dos que encaneceram no trabalho. Os adversários do critério da antiguidade acusam-no de premiar a incompetência e a inércia e de barrar o caminho aos empregados que se esforçam e se aplicam ao trabalho e que constituem, por isso mesmo, elementos mais eficientes e dignos de maior estímulo. Para eles, os melhores postos devem pertencer aos mais capazes.

Não há dúvida de que a certeza de ser promovido por força da antiguidade pode levar o funcionário a renunciar ao esforço no sentido do aperfeiçoamento de sua atuação funcional; e também é verdade que a estagnação, durante largo tempo numa mesma função, constitui, às vezes, indício de incapacidade ou de desinteresse.

Mas essas considerações, por si, não excluem o fato de ser até certo ponto, senão imoral, pelo menos injusto, que uma organização depois de manter a seu serviço por longos anos um funcionário venha negar-lhe uma oportunidade de melhoria, justamente quando ele mais necessita de proteção e de amparo.

Por outro lado, o critério do merecimento é por demais subjetivo e na prática produz as maiores injustiças. A apuração das condições de merecimento é fálha, por isso que depende da apreciação pessoal do chefe sobre a conduta do funcionário. Nela intervém o feitiço psicológico de cada chefe, com a inevitável diversidade de encarar as coisas, de ponderar as situações, de distinguir, enfim, de julgar, sob circunstâncias as mais variadas. Entretanto se tal não sucedesse e dispuséssemos de meios para uma verificação exata do merecimento de cada funcionário nenhum critério seria mais recomendável que esse. Pelas vezes que tem permitido dar as oportunidades de progressos aos funcionários realmente mais capazes, o critério do merecimento salva-se de uma condenação total. Por isso, demonstra que ele também pode funcionar a contento. Seu mérito maior está no estímulo que produz e cujos benefícios são inquestionáveis, do ponto de vista da eficiência do funcionário e do serviço. Sem perspectiva de acesso pelo merecimento próprio grande número de indivíduos jamais se resolveria a ingressar na administração pública e esta perderia, assim, valiosos auxiliares, que iriam dedicar-se a outras atividades onde lhes fôsse dado vencer pela sua competência e dedicação ao trabalho.

**A apuração da antiguidade** — A antiguidade como critério de promoção apura-se pelo tempo líquido do exercício na classe. A esse respeito, diz o Regulamento de Promoções:

Art. 25. A antiguidade de classe será contada:

I — Nos casos de nomeação, readmissão, transferência a pedido, reversão ou aproveitamento, a partir da data em que o funcionário entrar no exercício do cargo.

II — No caso de promoção, a partir da data da publicação do decreto respectivo.

III — No caso de transferência “ex-officio”, a partir da data em que o funcionário entrou em exercício do cargo de que foi transferido ou da em que foi publicado o decreto de sua promoção para esse cargo.

Art. 26. Na classificação por antiguidade, quando ocorrer empate, terá preferência o funcionário que tiver maior tempo de serviço no Ministério ou órgão diretamente subordinado ao Presidente da República; em caso de novo empate, o que tiver maior tempo de serviço público federal; havendo ainda empate, sucessivamente, o funcionário com prole mais numerosa, o casado e o mais idoso.

§ 1.º Como tempo de serviço no Ministério ou em órgão diretamente subordinado ao Presidente da República, será computado o exercício em quaisquer cargos ou funções.

§ 2.º Aplica-se o disposto no parágrafo anterior à contagem do tempo de serviço público federal.

§ 3.º Não deverá ser computado o tempo de serviço cuja contagem for expressamente vedada pela legislação vigente.

Art. 27. Na apuração do tempo líquido de efetivo exercício, para determinação da antiguidade de classe e do desempate previsto no artigo anterior, não serão computadas as faltas ou o afastamento decorrente de:

I — Férias.

II — Casamento.

III — Luto.

IV — Exercício de outro cargo federal, de provimento em comissão.



V — Exercício de outro cargo federal, como substituto.

VI — Convocação para o serviço militar.

VII — Júri e outras obrigações decorrentes de lei.

VIII — Exercício de cargo ou função de governo ou administração, em qualquer parte do território nacional, por nomeação ou designação do Presidente da República.

IX — Exercício de cargo ou função de confiança, de chefia ou direção, dos Estados, Municípios, Prefeitura do Distrito Federal, Territórios, Autarquias ou Sociedades de Economia Mista, desde que haja prévia autorização do Presidente da República.

X — Exercício de outras funções quando a lei determinar a contagem de tempo para todos os efeitos.

XI — Desempenho de função legislativa ou executiva federal, estadual ou municipal em virtude de eleição, excluído, relativamente às funções estaduais ou municipais, período de férias legislativas, quando o funcionário deverá reassumir o cargo.

XII — Licença à funcionária gestante.

XIII — Licença em virtude de acidente em serviço ou de doença profissional.

XIV — Trânsito para entrar em exercício do cargo ou para reassumi-lo.

XV — Missão ou estudo no estrangeiro, quando o afastamento houver sido autorizado pelo Presidente da República.

XVI — Doença, devidamente comprovada, até três dias por mês.

XVII — Expressa determinação legal, em outros casos.

Parágrafo único. Não se contará tempo de serviço concorrente ou simultaneamente prestado, em dois ou mais cargos ou funções, à União, Estados, Prefeitura do Distrito Federal, Municípios, Territórios, Autarquias ou Sociedades de Economia Mista.

No caso especial de fusão de classes ou de reclassificação de cargo isolado em carreira, a antiguidade apura-se do seguinte modo:

Art. 22. Quando houver fusão de classes do mesmo padrão de vencimento, de duas ou mais carreiras, os funcionários contarão, na nova classe, a antiguidade de classe que tiverem na data da fusão.

Parágrafo único. O disposto neste artigo estende-se aos casos de reclassificação do cargo, de uma carreira em outra, ou de cargo isolado em carreira.

Art. 23. Quando houver elevação do nível inferior de vencimentos de uma carreira, com a fusão de classes sucessivas, a antiguidade dos funcionários na classe que resultar da fusão, será contada do seguinte modo:

I — Os funcionários da classe inicial contarão a antiguidade que tiverem nessa classe, na data da fusão.

II — Os funcionários das classes superiores à inicial contarão a soma das seguintes parcelas:

a) a antiguidade que tiverem na classe a que pertencerem, na data da fusão;

b) a antiguidade que tenham tido nas classes inferiores da carreira, nas datas em que houverem sido promovidos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo estende-se aos casos em que simultaneamente se operar a fusão de classes sucessivas e a fusão de carreiras ou reclassificação de cargos, isolados ou de carreira.

Art. 24. Para efeito do disposto nos dois artigos anteriores, a antiguidade do ocupante de cargo isolado será apurada pelo tempo líquido de efetivo exercício no cargo, como se fôsse integrante de classe.

**A apuração do merecimento** — Esta matéria é regulada no Capítulo III do Regulamento

de Promoções e obedece aos seguintes dispositivos:

Art. 28. O merecimento de cada funcionário será apurado em pontos negativos e positivos, segundo o preenchimento das condições fundamentais e essenciais, definidas neste capítulo.

Art. 29. O merecimento é adquirido na classe; promovido, o funcionário começará a adquirir merecimento o contar de seu ingresso na nova classe.

Art. 30. A assiduidade, a pontualidade horária, a disciplina e o zelo funcional são considerados condições fundamentais de merecimento, importando o seu não preenchimento pelo funcionário, durante a permanência na classe, em pontos negativos.

Art. 31. A assiduidade será determinada, durante a permanência do funcionário na classe, pelo efetivo exercício das funções sendo computado um ponto negativo para cada falta.

Parágrafo único. Não constituirão falta, para efeitos deste artigo:

a) os afastamentos indicados no art. 27;

b) os afastamentos decorrentes de licença, legalmente concedida.

Art. 32. A falta de pontualidade horária, durante a permanência do funcionário na classe, será determinada pelo número de entradas-tarde ou retiradas-cedo, atribuindo-se um ponto negativo para três entradas-tarde ou retiradas-cedo.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo as entradas-tarde e retiradas-cedo serão adicionadas umas às outras, computando-se um ponto negativo, para cada grupo de três, sendo desprezadas as que não atingirem aquele número dentro do semestre.

Art. 33. As faltas de disciplina e de zelo funcional, durante a permanência na classe serão apuradas em vista das penalidades de advertência, repreensão, suspensão e destituição de função impostas ao funcionário.

Parágrafo único. Cada advertência corresponderá a dois pontos, cada repreensão a quatro, cada dia de suspensão a seis e cada destituição de função a trinta pontos, todos negativos.

Art. 34. A apreciação do merecimento do funcionário na classe se estenderá do início ao fim do semestre.

Parágrafo único. Na hipótese de ter sido promovido, o merecimento do funcionário será apreciado da data da publicação do decreto respectivo ao fim do semestre correspondente.

Art. 35. As condições essenciais definem propriamente o merecimento e serão apuradas pelo órgão de pessoal, em pontos positivos, de acordo com as respostas dadas aos quesitos constantes do Boletim de Merecimento.

§ 1.º Para os fins deste artigo, as respostas terão o seguinte valor:

a) sim (s), quatro pontos;

b) mais ou menos (m), dois pontos;

c) não (n), nenhum ponto ou zero.

§ 2.º Compete ao órgão de pessoal adotar providências visando a uniformização do modo de preencher os boletins, com o objetivo de obter julgamento fiel da atuação do funcionário, podendo, inclusive, representar, nos casos em que tal medida fôr aconselhável.

Art. 36. A soma algébrica dos pontos positivos e os negativos, obtidos pelo funcionário em cada semestre, representará o índice de merecimento.

Parágrafo único. O grau de merecimento do funcionário será representado pela média aritmética dos índices de merecimento, obtidos nos quatro semestres imediatamente anteriores à promoção.

Art. 37. Em igualdade de condições de merecimento, proceder-se-á ao desempate, em primeiro lugar, pela antiguidade de classe e, a seguir, pela forma determinada no art. 26.



Art. 38. Não poderá ser promovido por merecimento o funcionário:

a) que não obtiver, como grau de merecimento, a metade do máximo atribuível;

b) que esteja licenciado na época da promoção, ou tenha estado no trimestre anterior, para tratar de interesses particulares.

Parágrafo único. O disposto na alínea b deste artigo também se aplica à funcionária que esteja ou tenha estado licenciada, para acompanhar o marido, funcionário ou militar, que houver sido mandado servir em outro ponto do território nacional.

O registro das condições de merecimento é feito em boletim especial, cujo modelo foi publicado em anexo ao Decreto n.º 24.646, de 10-3-48.

*Processamento das promoções* — Os atos e formalidades através dos quais se processam as promoções vêm descritos, detalhadamente, no capítulo IV do Regulamento e cabem, de modo geral, ao chefe imediato do funcionário (julgamento da atuação funcional do servidor e expedição do boletim de merecimento), ao serviço de pessoal (registro de ocorrências, apuração do tempo de serviço, classificação dos concorrentes, publicação das listas de promoção, organização dos mapas, preparo dos decretos), ao Ministro de Estado (julgamento das reclamações e encaminhamento do expediente ao Presidente da República) e ao Presidente da República (autorização para preenchimento de vagas de classe final antes da época prevista no Regulamento de Promoções; e assinaturas dos decretos de promoção). Quanto às épocas de realizações das promoções vigoram os seguintes dispositivos:

Art. 39. A fim de regularizar o processamento das promoções, fica o ano civil dividido nos trimestres seguintes:

I — Primeiro trimestre, compreendendo os meses de janeiro a março.

II — Segundo trimestre, compreendendo os meses de abril a junho.

III — Terceiro trimestre, compreendendo os meses de julho a setembro.

IV — Quarto trimestre, compreendendo os meses de outubro a dezembro.

Parágrafo único. O primeiro e o segundo trimestres constituem o primeiro semestre; o terceiro e quarto trimestre integram o segundo semestre.

Art. 40. Nas promoções a serem realizadas em março, junho, setembro e dezembro serão providas todas as vagas verificadas, respectivamente, até o último dia dos meses de janeiro, abril, julho e outubro.

*Melhoria de salário* — Sobre melhoria de salário dispõe o D.L. 5.175, de 7-1-43:

“Art. 44. A melhoria de salário só poderá ocorrer quando houver vaga na referência imediatamente superior da respectiva série funcional da mesma T.N.M.

§ 1.º Somente depois de dois anos de interstício na referência, poderá o mensalista obter melhoria de salário.

§ 2.º Sem o interstício, só poderá o mensalista ter melhoria de salário, se, na mesma referência e S.F. nenhum outro o houver completado, não podendo, porém, neste caso, obter nova melhoria de salário, antes de decorridos dois anos.

§ 3.º Quando a conveniência do serviço aconselhar a melhoria de salário poderá ser feita mediante prova promovida pelo D.A.S.P. e de acordo com o critério que estabelecer, independentemente de interstício.

“Art. 45. A melhoria de salário será proposta ao Ministro de Estado, pelo chefe de serviço a que corresponder a T.N.M., por intermédio da D.P.

Parágrafo único. Autorizada a melhoria a D.P. fará a devida comunicação ao chefe de serviço, que expedirá a respectiva portaria (redação dada pelo D.L. n.º 8.201, de 21-11-45).

Como se vê do exposto a única modalidade de extranumerário que tem melhoria de salário é a de mensalista. Dessa vantagem e por essa forma não gozam os contratados, diaristas e tarefeiros.

E' fácil se depreender dos dispositivos legais transcritos que a melhoria de salário do mensalista não está sujeita, exceto quanto a exigência do interstício de dois anos, a nenhuma norma legal, podendo, assim, ser feita independentemente de prazos, exigências quanto ao preenchimento de determinadas condições etc.

No entanto nos Decretos que têm aprovado as Tabelas Numéricas de Mensalista dos diversos Ministérios figura um artigo que manda aplicar, subsidiariamente, no processamento das melhorias de salário as disposições do Regulamento de Promoções.

Com isto, visa-se metodizar e submeter a critérios definidos as melhorias de salário.

E' de se ressaltar que, com o advento da Tabela Única, o processamento das melhorias nestas não mais obedece ao disposto no art. 45, do D.L. 5.175-43, porquanto, agora, compete ao Ministro de Estado fazer as melhorias.



## Princípios e Problemas de Governo

CHARLES GROVE HAINES (Professor de Ciência Política da Universidade da Califórnia)

E

BERTA MOSER HAINES

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

(Continuação do Cap. VI)

### REGULAMENTAÇÃO DAS ESTRADAS DE FERRO PELA COMISSÃO DE COMÉRCIO INTERESTADUAL

Um dos problemas mais importantes da regulamentação dos serviços de utilidade pública está implícito na questão do controle do sistema ferroviário interestadual na América do Norte. Durante dezenas de anos foram as estradas de ferro construídas e exploradas no país por força de concessões feitas por leis estaduais, estradas de ferro essas que estavam sujeitas a uma regulamentação relativamente insignificante por parte dos Estados ou da União. Construções rápidas e extensas eram o principal propósito em vista. A tradição individualista, a corrida no sentido do desbravamento e colonização de novas terras e o desejo de contribuir para o aproveitamento dos vastos recursos econômicos do continente, fizeram com que o governo assumisse uma atitude liberal e não restritiva para com essas iniciativas; mas a era da "construção altamente especulativa de estradas de ferro, da manipulação financeira irresponsável, da luta competitiva de efeitos destrutivos e dos reajustamentos aéreos e discriminatórios das taxas", provocou uma séria reação que tomou forma concreta afinal nas leis propostas por Granger no final do decênio de 1870-1880.

Os Estados criaram comissões reguladoras autorizando-as a controlar as estradas de ferro em nome do interesse público. Mas, como já vimos, a regulamentação estadual mostrou-se inoperante e deficiente, tornando-se cada vez mais sérios os abusos das companhias de estradas de ferro. As discriminações tomaram muitas formas mas nenhuma delas foi mais perniciosa do que a de dar-se preferência pessoal a uma certa clientela. As tarifas eram ajustadas para que certos grupos pudessem obter vantagens especiais em determinadas localidades. Os escândalos da especulação eram comuns e contribuíram para que se reforçasse a exigência do controle do Estado, uma vez surgido o alarme contra os perigos de monopólio. O ressentimento causado pelas injustiças que resultavam dos processos de descontos especiais, de favores e de discriminação das taxas foi, porém,

o principal motivo da legislação federal de regulamentação dos serviços ferroviários.

O fracasso das tentativas de regulamentação pelos Estados e a crescente convicção de que os negócios das estradas de ferro eram de interesse nacional contribuíram para que fosse aprovado o *Act to Regulate Commerce*, em 1887 (1).

O mais significativo dessa lei era o fato de que ela equivalia a uma reafirmação ou manifestação da autoridade federal e dispunha sobre a criação de uma comissão administrativa. (2). Não é prático e nem necessário acompanhar a evolução que se processou até conquistar o Governo Federal domínio sobre as estradas de ferro e companhias transportadoras interestaduais. Um ligeiro resumo dos atuais poderes da *Interstate Commerce Commission*, na palavra de uma importante autoridade nesse setor, revelará a natureza desse domínio exercido pelo Governo federal. Acha o Professor Sharfman, falando a respeito dos serviços de transportes interestaduais: "Todo o seu sistema de organização, financiamento, taxas e processos de trabalhos, está dentro do âmbito de ação da Comissão. A sua atribuição original de evitar a cobrança de taxas discriminatórias e desarrazoadas tornou-se instrumento positivo e muito eficiente de regulamentação dessas taxas e de controle dos lucros. Com a sua atual competência para determinar os preços a serem cobrados, a Comissão pode impedir o aumento dos fretes antes de serem cobrados; pode determinar as taxas mínimas e máximas para o futuro; pode estabelecer as sobretaxas e regular sua divisão ou distribuição por cotas em nome do interesse público; tem competência para confiscar os lucros em excesso auferidos pelos transportadores; tem autoridade para avaliar os bens das companhias de transportes para fins de determinação dos respectivos fretes e outros propósitos. Mas os poderes da Comissão não se limitam à regulamentação de fretes, taxas e de lucros.

(1) Lei de Regulamentação do Comércio.

(2) Vide *The Interstate Commerce Commission: A Study in Administrative Law, and Procedure*, de I. L. Sharfman (The Commonwealth Fund 1931) Parte I Cap. I.



Tem autoridade para regular a maneira de execução dos serviços tendo em vista a sua segurança, podendo também regular seus processos de trabalhos, maneira de utilizar seu equipamento, a ampliação e o abandono de suas linhas, a emissão de ações, a criação de novas obrigações, e as fusões. Tem poderes para fiscalizar as contas das companhias de transportes, para exigir-lhes relatórios regulares e especiais e para ordenar que se dê publicidade a tôdas as suas operações financeiras. Muito embora se fale em respeito pela doutrina de que a interferência na administração privada tanto é inconveniente como ilegal, a liberdade das companhias de transporte está de tal modo limitada e em todos os sentidos, que a verdadeira independência das respectivas diretorias — não confundir com liberdade nos negócios de organização e administração interna — é, em grande parte, um assunto do passado no setor das estradas de ferro. Além disso, as companhias de transporte acabam sempre verificando que todos os seus planos e negócios estão efetivamente condicionados por uma atmosfera de legalidade que resultou do fato de atribuir o Congresso, no interesse do público, ampla autoridade às Comissões, e que, de muitos ângulos, as companhias de transporte em geral, a despeito de seus múltiplos donos ou do controle a que estão sujeitas, são consideradas partes de um sistema nacional de transportes, sendo pois obrigadas a atender às necessidades gerais de transporte do país, sem levar em conta os interesses individuais. As leis em vigor que dispõem sobre o controle administrativo envolvem grandes responsabilidades decisórias e amplos poderes para impor restrições. Quando regula os serviços particularmente em períodos de emergência ou de congestionamento do sistema, quando elabora planos de consolidação, quando fixa as tabelas de fretes, quando põe em ordem as várias classes desses fretes e quando confisca e utiliza os lucros considerados excedentes, está a Comissão virtualmente agindo como uma super-diretoria de todo o sistema ferroviário. Nas palavras da Suprema Corte, as estradas de ferro do país foram postas "sob a tutela e o controle benéficos da Comissão" (3).

Esta, dispondo embora de pouca autoridade a princípio e tendo sido muito embaraçado pelos tribunais o exercício de suas atividades, no que pese a realização de seus propósitos, conseguiu aos poucos colocar-se na posição de um dos mais importantes órgãos do governo.

Durante algum tempo foi ineficiente o seu trabalho por não possuir autoridade para obrigar as testemunhas interessadas a depor contra ou a favor das companhias e também por causa das provisões legais que dispunham que suas ordens só poderiam ser postas em vigor por sentença dos tribunais federais. A princípio, as cortes insistiram sobre o direito de considerar *de novo* cada caso, julgado pela Comissão, ignoraram a maior parte

dos trabalhos desse órgão e encorajaram mesmo as estradas de ferro a negar à Comissão os seus depoimentos e informações. Disso resultou serem freqüentemente inócuas as instruções e ordens da entidade. Com a aprovação, porém, das emendas propostas por Hepburn, em 1906, a Comissão adquiriu autoridade suficiente para decidir e em instância final sobre questões de taxas, serviços e processos de trabalho das ferrovias criando-se então um instrumento eficiente de execução de suas ordens. A jurisdição da comissão estendeu-se às Companhias de expressos, de noturnos e oleodutos. O controle que passou a exercer sobre as companhias de transportes foi posteriormente reforçado com a decisão da Suprema Corte de que consideraria como finais as conclusões da Comissão e que a revisão de suas portarias seria limitada a questões de constitucionalidade, de interpretação estatutária e a apreciação de seus atos quando implicassem em exercício de autoridade arbitrária (4).

Estabeleceu-se uma longa controvérsia a respeito dos poderes da comissão para regular os fretes para o comércio interno dos Estados, o que incidentalmente afetava os do comércio interestadual. Resolveu-se essa controvérsia a favor da comissão no famoso caso de Shreveport no qual se sustentou a tese de que a comissão tinha competência para fixar taxas de transporte para o comércio interestadual de Shreveport, Luisiânia, para outros pontos do Texas, e também a de que as estradas de ferro do Texas deviam abster-se de cobrar pelo transporte em distância igual a de Shreveport a Dallas e Houston fretes mais altos do que os cobrados pelo transporte de mercadorias de Dallas e Houston para Shreveport. (5). Sustentou-se que muito embora o Congresso não tivesse competência para regular o comércio interno dos Estados, tinha toda a autoridade para estimular e proteger o comércio interestadual. Para conseguir a realização de seus propósitos, pode tomar tôdas as medidas necessárias ou adequadas a esse fim, ainda que os negócios das companhias interestaduais de transporte dentro de um Estado possam, em consequência disso, vir a ser controlados. "Não vemos razão para duvidar", disse o Ministro, "que o Congresso tenha o direito de manter abertas ao tráfego as vias de comunicações interestaduais e em condições justas e iguais". Para isso, foi necessário, porém, aprovar leis que permitissem a implantação de um plano hábil e completo de controle das estradas de ferro em todo o território nacional.

#### CONTROLE DAS ESTRADAS DE FERRO DESDE 1917

Depois de várias tentativas feitas com o objetivo de reorganizar as estradas de ferro pertencentes a particulares a fim de que elas pudessem

(4) Interstate Commerce Commission contra Ill. Cent. R.R. Co: 215 U.S. 452 (1910).

(5) Houston, East and West Texas Railway Co. contra o Governo Federal Americano, 234 U.S. 347 (1914).

(3) Ibid., págs. 4 e 5.



cooperar com o governo e também para que se equipassem a fim de enfrentar a situação extraordinária criada pela Primeira Grande Guerra, a Comissão de Comércio Interestadual manifestou sua opinião de que, para atingir esses fins, o único meio hábil era o de realizar uma completa unificação das estradas de ferro sob a direção do Governo. À vista disso, o Congresso autorizou o Presidente da República a encampar o nosso sistema de transporte com certas e determinadas exceções. O Chefe do Executivo assinou então um decreto pelo qual o governo encampava as estradas de ferro e os sistemas de abastecimento de água, ficando, ambos desde então, subordinados a um diretor-geral, escolhendo-se para ocupar desde logo o cargo o Secretário do Tesouro. Sob as ordens desse diretor-geral, passaram as estradas de ferro a funcionar "dentro de um sistema nacional de transportes, considerando-se, em todos os casos, as necessidades comuns e nacionais superiores aos interesses reais ou supostos das companhias privadas".

Entre as modificações introduzidas pelo diretor-geral referido e por seus auxiliares, ressaltaram-se as do aumento geral dos salários de todos os operários e empregados que ganhavam menos de \$250 por mês, e a da criação de um órgão especial incumbido de resolver os dissídios entre empregados e patrões do setor das estradas de ferro.

Autorizou-se, em consequência, a elevação das taxas, reajustando-se os fretes com o propósito de eliminar as linhas de circuito e de reduzir os cruzamentos e o conseqüente congestionamento. O uso comum das estações terminais, do equipamento e das oficinas de reparo foi instituído, tomando-se também outras medidas a fim de facilitar o melhor aproveitamento do material e das instalações das companhias ferroviárias para que elas pudessem enfrentar a situação de emergência criada pela guerra. Pelo *Federal Control Act* (6), de 21 de março de 1918, adiantou-se às estradas de ferro a importância equivalente à renda anual média para um período de três anos que terminava a 30 de junho de 1917, cabendo à Comissão de Comércio Interestadual determinar o montante que devia tocar a cada estrada. Conferiram-se então ao Presidente da República os necessários poderes para pôr em vigor os dispositivos das leis de regulamentação e controle. Os propósitos e a política de guerra do governo foram realizados com notável sucesso. Segundo a estimativa do Professor Sharfman, "Não obstante a generalizada convicção de que a experiência de vinte e seis meses de administração de estradas como órgãos do serviço público foi um fracasso — crença essa erroneamente baseada, em grande parte pelo menos, nos resultados financeiros do plano e insistentemente instigada pelos proprietários das companhias de transporte e respectivos

porta-vozes — o controle exercido pelo governo federal, em seu conjunto, pode ser considerado como uma das medidas mais eficientemente cumpridas pelo Estado durante os anos de guerra. (7)

O *Esch-Cummins Act*, de 28 de janeiro de 1920, (8) que dispôs sobre o tempo de duração do domínio ou posse do governo sobre as estradas, determinando que ele terminaria com a guerra, ampliou o controle federal sobre as ferrovias. Essa lei, depois de prever a devolução das companhias de transporte aos seus proprietários, ampliou de certo modo o controle sobre elas exercido pelo Estado. Criou, em primeiro lugar, um *Railroad Labor Boards* (9) composto de nove membros representando igualmente as companhias de transporte, os empregados e o público, entidades essas que foram encarregadas de resolver os litígios não conciliados pelas partes interessadas e de "determinar as tabelas de salários e os padrões das condições de trabalho, que, na opinião do Conselho, forem justas e razoáveis". O Congresso recusou, porém, conferir aos órgãos em causa a necessária autoridade para a execução dessas medidas, motivo por que foram extintos em 1926.

A Comissão de Comércio Interestadual foi, porém, ampliada, estabelecendo-se a regulamentação federal não somente para os transportes ferroviários, comerciais e por água, como também para as comunicações interestaduais telegráficas, telefônicas, de rádio e transportes de mercadorias, exceto o de gás por meio de encanamentos. No caso de falta de equipamento ou no de congestionamento do tráfego, a comissão pode determinar o uso comum e conjunto de terminais a fim de enfrentar a situação de emergência. A Comissão foi além disso incumbida de preparar um plano de fusão das ferrovias existentes num pequeno número de sistemas, cabendo-lhe também contribuir para os trabalhos de instituição e de manutenção de um adequado serviço de transporte (10).

O mais importante, porém, é que a Comissão foi encarregada de determinar as tabelas de fretes que permitiriam a cada companhia (reajustadas essas tabelas de acordo com as peculiaridades das zonas) a obtenção de um lucro razoável calculado na base do valor do seu ativo, cabendo porém à comissão determinar as taxas máximas e mínimas. Esta determinou qual a percentagem que devia constituir aquele lucro razoável. Para um período de dois anos que começaria a 1 de março de 1920, esse lucro teria que ser de 5,5 a 6 por cento. A renda que excedesse de 6 por cento teria que ser dividida, anualmente, entre a companhia e o Estado. Novas emis-

(6) Lei de Controle Federal.

(7) I. L. Sharfman, *op. cit.* pág. 168.

(8) Lei Esch — Cummins.

(9) Juntas do Trabalho das Estr. Ferro.

(10) Vide a opinião do Ministro Brandeis da Suprema Corte no processo 261 U.S. 184, 189 (1923).



sões de ações ou de títulos pelas companhias, emissões essas visando aumentar os respectivos capitais, deviam ser previamente aprovadas pela comissão. Os poderes extraordinários que lhe foram conferidos sobre o comércio interestadual por força dessa lei foram posteriormente sustentados pela Suprema Corte dos Estados Unidos. Primeiro, julgou esse órgão que era da competência da comissão determinar o aumento das tabelas de fretes de transporte dentro do território de um Estado quando fossem eles tão baixos que prejudicassem o intercâmbio interestadual (11). Segundo, sancionou sua autoridade para determinar a distinção dos fretes cobrados em comum pelas companhias de transporte, de modo a dar uma maior parte dos mesmos às companhias mais fracas para que pudessem funcionar eficientemente (12). Terceiro, foi considerado como de regulamentação legítima do tráfego interestadual o dispositivo do recolhimento dos lucros, por força do qual tem a comissão o direito à metade das rendas que excedam a um determinado lucro. (13)

Com as alterações das condições econômicas e com uma concorrência mais ativa e eficiente feita pelo avião, pelo automóvel e pelo transporte por água, as estradas de ferro não só perderam o monopólio do transporte como deixaram de constituir uma constante ameaça caso não fossem severamente regulamentadas. A Comissão de Comércio Interestadual contribuiu para acabar com os abusos, mas fatores tecnológicos criaram novos problemas e condições que deveriam ser enfrentados. Hoje os casos de maior importância não são de regulamentação mas, sim, de determinação dos meios pelos quais manter em funcionamento, como empresas ativas, as estradas de ferro. Para esse fim a *Reconstruction Finance Corporation*, criada em 1932, prestou auxílio a muitas estradas de ferro. Piorando a situação, o Congresso, à vista de uma recomendação do Presidente Franklin Roosevelt, criou o cargo de coordenador geral dos transportes com a necessária competência para estimular ou impor mesmo a prática de determinados atos por parte das estradas de ferro a fim de evitar duplicação desnecessária de serviços e equipamentos, de controlar concessões e serviços de modo a impedir que se faça declaração falsa de lucros; de promover a reorganização financeira das companhias de transporte e de "promover o imediato estudo de outros meios de melhorar as condições dos transportes em todas as suas formas e a preparação de planos para esse fim". Com disposições legais destinadas a reforçar a Comissão de Comércio Interestadual com respeito à sua competência para determinar os fretes e exercer o controle sobre as companhias ferroviárias que fazem parte de consórcios e em reforço da cláusula de recolhimento dos lucros exce-

dentes contido na lei de 1920 que não pôde ser posta em vigor, o coordenador federal dos transportes foi investido de autoridade para promover o melhoramento dos meios de transporte (quando o melhoramento desses meios pudesse ser realizado voluntariamente pelas companhias) e para exigir das empresas cooperação e tomada de medidas quando fôsse necessário.

A política federal relativa ao controle e à administração das estradas de ferro foi sintetizada pelo Professor Sharfman da seguinte maneira:

"A atual legislação, sejam quais forem seus méritos ou defeitos, não é uma expressão precipitada de uma filosofia econômica temporária e nem obra especial de um grupo particular de servidores públicos transitória e encarregados de dirigir essas atividades de caráter nacional. É o desenvolvimento, através de um demorado processo de tentativas, da irresistível pressão dos acontecimentos, conforme se revelou no funcionamento de uma indústria básica de caráter naturalmente monopolista. O desdobramento dos princípios e práticas da regulamentação ferroviária é apenas um reflexo, no campo da política pública, das tendências anti-sociais que se manifestam de vez em quando numa importante esfera do desenvolvimento econômico sob o regime de empreendimento privado ora em vigor. Pode ser, como se afirma às vezes, que o vasto escopo da intervenção governamental ultrapassou os limites do bom senso político e da técnica administrativa e está destinado a ruir sob o seu próprio peso; que o futuro pode assistir a renúncia do governo ao exercício do controle ou, o que é mais possível, a uma transição completa para o domínio absoluto do governo. Qualquer que seja, porém, a solução final, a atitude firme do Estado constitui um reajustamento realista e firmemente traçado entre os direitos privados e os interesses públicos; representa os frutos de um processo, evolutivo para cujos elementos essenciais toda uma geração de pensamento e de experiência fez a sua contribuição. Embora no correr dos anos se tenham verificado modificações numerosas e radicais de política, não houve retrocessos desde que o governo federal firmou sua autoridade sobre os transportes em 1887. Na verdade, ainda que o controle autoritário tenha sofrido progressivamente certas ampliações nesse setor e de maneira sorrateira, verificou-se um acordo universal hoje de que as limitações drásticas à liberdade das empresas privadas, limitações essas por esse meio impostas (na sua orientação em geral se não, especificamente, em certos e determinados setores específicos) são não somente salutares mas indispensáveis. O processo de regulamentação foi iniciado fracamente e com certa hesitação; a tentativa, depois de um lapso de quase duas décadas, no sentido de tornar esse processo um instrumento eficiente de defesa do bem-estar geral, encontrou uma severa oposição mas sem proveitos e as leis posteriores, de amplo alcance, que deram forma e definiram o atual esquema regulatório, foram reconhecidas como um resultado das carac-

(11) *Wisconsin R.R. Commission contra C.B.Q. R.R. Co.* 257 U.S. 563 (1922).

(12) *New England Divisions Case*, 261 U.S. 184 (1923).

(13) *Dayton-Goose Creek Ry. contra o Governo Federal Americano*, 263 U.S. 456 (1924).



terísticas econômicas básicas da indústria ferroviária e como um exercício inevitável do indispensável controle em defesa do interesse público. Por meio da ação voluntária ou da simples aquiescência, um grande número de legislativos e dez administrações federais de compleição política variada e que se estenderam por um período de reforma econômica revolucionária, de intensificação das idéias sociais e de acontecimentos políticos momentosos participaram da formulação ou manutenção, por meio de medidas legislativas, da política ferroviária nacional que está sendo hoje seguida. (14)

Em várias ocasiões procurou-se conseguir a cooperação das comissões estaduais com a Comissão de Comércio Interestadual, dispondo mesmo o *Transportation Act*, de 1920, sobre reuniões conjuntas dos membros daquelas com os desta para tratar de assuntos de interesse para controle estadual sobre o comércio entre Estados. Não se tomou, porém, durante alguns anos, nenhuma medida definida com base numa lei. O máximo que se conseguiu foi uma reunião em que tomaram parte cinco membros da Comissão de Comércio Interestadual e oito representantes de comissões estaduais. Nesta reunião concordou-se que a cooperação poderia ser conseguida com a realização de reuniões preliminares antes das audiências ou sessões plenas ou de uma sessão conjunta em que tomariam parte ambas as comissões, cooperação essa que também poderia ser conseguida convidando-se a Comissão de Comércio Interestadual os membros das comissões estaduais a fim de tomarem parte nas sessões em que seria apreciado um caso ou discutida a redação de uma de suas portarias. A Lei de Transporte de 1920 deu sanção estatutária à promoção de tal cooperação. Quando qualquer questão que diga respeito à autoridade estadual é submetida à comissão, dispõe-se que, antes de proceder ao exame do caso, se comunique o fato aos Estados interessados. A natureza e a extensão dessa cooperação fica à disposição da comissão. Como consequência dessas medidas, muitos processos são hoje resolvidos pela ação conjunta.

A posição e os poderes das comissões estaduais de serviços de utilidade pública, relativamente ao tráfego interestadual, a atitude dos respectivos governos para com as estradas de ferro que não podem pagar dividendos sobre os capitais nelas invertidos e a possibilidade da encampação, são problemas que ainda não foram resolvidos. Nos Estados em que os governos avançaram no setor da regulamentação tanto quanto avançou o governo federal no caso das estradas de ferro, os aspectos lógicos e práticos da situação parecem exigir a extensão daquele controle até que a encampação não seja uma medida de necessidade. Pode o governo assegurar um rendimento razoável dos capitais das empresas ferro-

viárias sem ampliar o controle e sem assumir, finalmente, as responsabilidades de dono dessas empresas?

As relações entre a União e os Estados no setor do controle dos serviços de utilidade pública e das empresas que os exploram complicou-se ainda mais com o crescente desenvolvimento do transporte a motor, com o avião ou com o rádio, que provocaram o aparecimento de difíceis problemas de âmbito interestadual. O transporte a motor de passageiros e carga aumentou tão rapidamente e provocou uma tal modificação das facilidades de comunicação que a regulamentação não conseguiu acompanhar o seu progresso. As companhias de ônibus e de caminhões caíram aos poucos sob o controle das comissões de serviços de utilidade pública. Exigem-se, frequentemente, atestados de conveniência e de necessidade pública para as companhias de transporte de passageiros e de carga em automóvel e caminhão respectivamente. Os fretes e as linhas dessas companhias estão sujeitos à fiscalização da comissão, exigindo-se também o preenchimento de certas condições como as que dizem respeito à segurança e à suficiência financeira. Devido às limitações impostas aos Estados por força de interpretação da lei pela Suprema Corte, os Estados enfrentam sérias dificuldades em regular as empresas empenhadas no transporte de carga em caminhões.

A despeito da aparente necessidade de regulamentações uniformes para o controle das comunicações por via aérea, a maior parte das leis sobre o tráfego são de autoria dos Estados. Em 1926, o Congresso conferiu uma limitada autoridade sobre a criação do Departamento de Comércio. Sob a direção dessa Secretaria de Estado, prestou-se a necessária assistência aos serviços de transportes aéreos para que criassem e explorassem linhas e realizassem pesquisas científicas para o aperfeiçoamento da navegação aérea. Os esforços empregados com o objetivo de colocar nas mãos da Comissão de Comércio Interestadual o controle da aviação civil obtiveram até agora bastante êxito. Afirmam que a aviação precisa de estímulo e não de regulamentação e que por esta razão o seu controle deve continuar nas mãos do Departamento do Comércio.

O rádio trouxe à baila problemas novos e extraordinários no setor da regulamentação. Devido às limitações ao uso do ar, tornou-se necessária a intervenção do governo federal para regular o licenciamento dos campos de pouso, tendo em vista a conveniência e o interesse do público. Em 1927 a *Federal Radio Commission* foi criada com a atribuição de supervisionar e determinar as frequências, potência e tempo de funcionamento das estações radiodifusoras, ordenando logo em seguida essa comissão uma nova determinação das ondas para as radiodifusoras. Por força de uma emenda à lei do rádio, determinou-se que "a autoridade encarregada do licenciamento determinará e manterá, no que for possível, uma distribuição

(14) I. L. Sharfman, *op. cit.* págs. 282-283.



igual das licenças para radiodifusão, ondas de frequência, extensão das ondas ou períodos de tempo ou potência das estações" entre as diferentes zonas em que o país foi dividido. (15)

Numa recente decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos, o Ministro Hughes observou: "Não se levanta nenhuma questão quanto ao poder do Congresso para regular o comércio interestadual... e as radiocomunicações. Não há fronteiras estaduais que separem as ondas do rádio, sendo pois não só adequada mas também essencial ao uso eficiente das facilidades do rádio a regulamentação nacional. Em vista do limitado número de ondas disponíveis, o Congresso autorizou sua determinação e licenciamento. Criou-se a Comissão como órgão encarregado de conceder essas licenças, investida que foi de amplos poderes de distribuição dessas frequências entre as radiodifusoras a fim de assegurar uma razoável igualdade de oportunidades em radiotransmissão e recepção. As decisões e ordens da comissão estão sujeitas a ser revistas pelas cortes mas só podem ser revogadas quando suas conclusões forem arbitrárias ou extravagantes porque o Congresso determinou que suas decisões fossem finais caso estivessem apoiadas por provas substanciais". (16)

As comunicações por rádio criaram problemas internacionais, alguns dos quais foram resolvidos nas Conferências de Copenhague e Madrid. As mais sérias dificuldades desta espécie surgem, porém, em função do choque de interesses como o que houve entre os Estados Unidos e o Canadá, entre México, Cuba e outros países vizinhos. Para sanar algumas dessas dificuldades, as nações vizi-

nhas dos Estados Unidos promoveram uma conferência na Cidade do México. Considerando porém o fato de que os interesses do rádio americano têm a primazia porque são mais antigos e também porque foram os americanos os primeiros a explorar as ondas disponíveis, a solução das controvérsias nesse terreno ultrapassa as fronteiras nacionais e passa a constituir uma questão séria. Um passo a frente foi dado pela 73.<sup>a</sup> Sessão do Congresso com a passagem de uma lei que criava a *Communication Commission*, encarregada de regular as comunicações radiofônicas, telefônicas e telegráficas.

#### BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

HOLMES, FRED L., *Regulation of Railroads and Public Utilities in Wisconsin* (D. Appleton-Century Inc. 1915) Mosher, William E., e Crawford, Finla G., *Public Utility Regulation* (Harper & Brothers, 1933).

*Public Utility Regulation*, editado por Morris Llewellyn Cooke (The Ronald Prens Company, 1924).

BAWER, JOHN, *Effective Regulation of Public Utilities* (The Macmillan Company, 1925).

*Electrical Utilities: The Crisis in Public Control*, editado por William E. Mosher (Harper & Brothers, 1929).

DINOCK, MARSHALL E., *British Public Utilities and National Development* (George Allen & Unwin, 1933).

VERGER, D. M., e MAY, S., *The Public Control of Business* (Harper & Brothers, 1930).

YOUNG, JAMES T., *The New American Government and Its Work* (The Macmillan Company, 1933) terceira edição, cap. X.

KEEN, F. N., *The Law Relating to Public Service Undertakings* (London, 1925).

BARNES, IRSTON R., *Public Utility Control in Massachusetts* (Yale University Press, 1930).

Fim do Capítulo VI.

(15) W.E. Mosher e F. Crawford, *op. cit.* Caps. XXV e XXVI.

(16) Federal Radio Commission contra Nelson Bros. B. & M., 289 U.S. 266 (1933).



## O proprietário do imóvel na nova Lei do Inquilinato

OLIVEIRA E SILVA

**O** DIREITO do despejo, em favor do proprietário do imóvel, regulado pelo art. 15 da Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950, abrange os quatro casos seguintes :

a) quando o proprietário que utiliza prédio alheio, ou nêle reside, pede, pela primeira vez, o prédio locado, para uso próprio;

b) se pleiteia o prédio, para residência própria, sendo o locatário também proprietário de imóvel residencial;

c) se utilizando prédio próprio, ou nêle residindo, pede outro, de sua propriedade, para usá-lo, comprovada, judicialmente, a necessidade do pedido;

d) finalmente, se o proprietário pede o prédio para demolição e edificação licenciada, ou reforma, que dêem ao prédio maior capacidade de utilização.

Nessas quatro hipóteses não inclui o legislador o preceito da lei portuguesa que, por exemplo, faculta ao proprietário o pedido do imóvel, desde que indenize o locatário com o valor de cinco anos do respectivo aluguel, o que é maneira indireta de garantir a permanência do inquilino no imóvel... Mas, as quatro hipóteses em aprêço envolvem matéria de alta indagação, que somente a jurisprudência dos nossos tribunais irá fixando para um equilíbrio justo entre os direitos dos interessados.

Reveste-se de grande simplicidade a primeira hipótese: a do proprietário que, pela primeira vez, pleiteia o prédio locado, para uso próprio, desde que utilize prédio alheio, ou nêle resida. Cabe, aqui, indagar: nessa utilização compreender-se-á, também, o uso e gozo do imóvel, por emprestimo, ou pelo exercício do comodato?

Como o legislador não faz ou sugere distinções, entendemos que o juiz do processo deva ser liberal em favor do proprietário que ocupe, a justo título, o imóvel. Aí, porém, ser-lhe-á necessário fazer prova de sua necessidade?

Não nos parece imponha a lei tal exigência que, aliás, somente ressalta do art. 15, V, isto é, quando, residindo em prédio próprio, ou utilizando-o, pede outro, de que tenha o domínio, para seu

uso, "comprovada, em Juízo, a necessidade do pedido".

Conforme a segunda hipótese, pode o proprietário pleitear o prédio, para sua residência, desde que o locatário tenha o domínio do imóvel residencial. A lei se faz expressa: "imóvel residencial". E, se existir um tipo misto, tão frequente nos bairros e subúrbios de grandes e pequenas cidades, de casa de comércio que é, nos fundos, residencial? De acôrdo com o pensamento do legislador, não se nos afigura razoável qualquer limitação a respeito, no sentido de cercear o julgador o direito do proprietário.

Sucede que o locatário, com o domínio em outro prédio, ao mesmo tempo que se defende em ação de despejo, também corre, ao pretório, para promover o despejo do seu inquilino... tramitando, ao mesmo tempo, as duas ações, o que revela quanto é cruciante, entre nós, a crise de residências.

Resta saber se os tribunais de justiça nivelarão o locatário, que tenha o domínio de imóvel residencial, ao promitente comprador, quando o contrato seja de natureza irrevogável ou irretroatável regularmente transcrito no registro de imóveis. Não esqueçamos que, na vigência da anterior lei do inquilinato, em tais condições, o promitente comprador fôra equiparado, pela jurisprudência, ao proprietário, para efeito da retomada do imóvel locado.

Evidencia-se, na terceira hipótese, a exigência da prova da necessidade, feita judicialmente, pelo proprietário que utilize prédio próprio, ou nêle resida.

Multiplicam-se, aqui, as dúvidas sobre o critério a adotar-se no julgamento do pedido, tão numerosos e complexos serão os casos não previstos pelo legislador. Impõe-se uma vistoria, pelo juiz da causa, no imóvel do autor e no arrendado ao réu, para verificação do grau de conforto e do número de pessoas em cada família e do problema de saúde, que se alega, muitas vezes, para justificar, a conselho médico, a mudança de domicílio.

Numa cidade como o Rio de Janeiro, as soluções não poderão ser iguais àquelas do interior



dos Estados. Em virtude do crescimento da população e do preço alto dos alugueres, em desproporção com a renda ou vencimentos de cada um, principalmente nos bairros da zona sul, a família se resigna ao mínimo de espaço, ocupando apartamentos, cuja sala ou salas se transformam, à noite, em dormitórios, ou se reúnem duas ou três famílias em pequenas habitações, a fim de tornar mais razoável o respectivo aluguel.

De modo que a necessidade do proprietário deverá ficar condicionada à sua classe social, aos seus hábitos antigos de luxo ou conforto, ainda ao número de pessoas de um e de outro sexo — o que é importante — porque jovens, de sexo diferente, não se podem acomodar, evidentemente, num quarto.

Essa necessidade é das que exigem prova cabal, porque o autor, demandando o réu, já se apresenta como ocupante de um dos seus prédios, o que indica preferência, fazendo-se mister que as condições de residência ou de saúde da família tenham sofrido tais alterações, que permitam justificá-la.

Finalmente, a quarta hipótese: a do proprietário reclamar o prédio para demolição e edificação licenciada ou reforma que dêem ao prédio maior capacidade de utilização.

Deixa a lei de esclarecer se a capacidade de utilização do imóvel será para fins comerciais ou residenciais e, se no último caso, ao inquilino ou inquilinos caberá o direito de preferência para ocupar a área idêntica ou semelhante da que fôra desalojado pelo pedido judicial do autor.

Firma a lei a sanção do art. 15, § 6.º, que não é, aliás, suficientemente severa: a do juiz cominar, na sentença, multa correspondente ao aluguel de doze a vinte e quatro meses, cobrável, pelo locatário, em seu benefício, se o proprietário, o locador ou o promitente comprador não usar o prédio para o fim declarado, dentro de sessenta dias.

Aí, é manifesta a necessidade de uma prova convincente, não se devendo excluir a condição de idoneidade financeira do autor para o custeio da reforma do prédio, tão fácil pode a fraude esconder-se na astúcia do pedido.

Indubitável é que as leis de emergência do inquilinato, entre nós, têm sido inoperantes para debelamento ou mesmo para alívio efêmero da crise de habitações.

Acontece, por exemplo, que há milhares de apartamentos vazios, ou mobiliados para fins suspeitos, e o proprietário, até aqui, tem podido, impunemente, assim conservá-los, a pretexto de que, no primeiro caso, os destina à venda e, no segundo, foram celebrados contratos de locação com tôdas as formalidades da lei.

Que atitude o Estado deverá assumir? Justificada a tese intervencionista, em épocas como a

nossa, de mal-estar social, legitima-se a resolução ao direito de propriedade, para o bem comum, com a destinação, nos novos edifícios de apartamentos de, pelo menos, metade para aluguel. Não faria mal que a falta de escrúpulo fizesse logo diminuir o número de construções.

No segundo caso, a autoridade policial, em cada distrito, pode organizar um fichário dos prédios suspeitos, tomando as medidas que a lei determina. E, sobre os alugueres, a requerimento dos interessados, a Prefeitura mandaria lavrar o respectivo contrato de locação.

Não nos parece haja outra maneira de coibir-se o impudor do pagamento de “luvas” que, por um fenómeno de certas épocas de afundamento moral, já se procura justificar, tão generalizado entre nós com todos os requintes do crime perfeito. Mas, não vejamos o problema unilateralmente porque a cobrança de “luvas” é estimulada pelo valor excessivo dos impostos que incidem no prédio.

A Prefeitura do Distrito Federal cobra, de imposto predial e territorial, por exemplo, num apartamento lançado em trinta mil cruzeiros anuais, para efeito do pagamento de aluguel, a soma de cinco mil e duzentos e noventa e oito cruzeiros (Cr\$ 5.298,00), o que representa quase a sexta parte daquele valor. Por que semelhante política tributária, flagrantemente anti-social, além de inconstitucional nos seus aumentos periódicos, que ultrapassam a taxa fixada pelo constituinte? E’ que a despesa com o funcionalismo municipal absorve mais de dois terços da receita. Assim, em última análise, o pagamento de “luvas” se origina, também da manutenção de um funcionalismo, em sua maioria, ocioso e incapaz...

Os nossos Institutos e Caixas de Previdência Social poderiam ter atacado, de frente, a crise de habitações, destinando grande verba para a construção de blocos residenciais. A cada associado um teto, de acôrdo com a sua remuneração mensal. O que tem havido, porém, é o desvirtuamento dos seus objetivos, com o excesso de funcionários, o depósito clandestino de reservas em determinados bancos, com violação da lei, e, ainda, o financiamento de arranha-céus para aumento de riqueza do capitalismo desenfreado.

Extravagante e desarrazoado é que se procure transferir à Justiça a tarefa de solucionar os conflitos de residência entre proprietários e inquilinos, como se a Justiça pudesse construir casas.

Enquanto se confiar às leis de emergência, que se vão tornando normais, no Brasil, a conjuração da crise de moradia, esta se agravará, exacerbando os interessados que já recorrem, segundo o noticiário policial, ao argumento da força. Não esqueçamos que os órgãos da previdência social podem concorrer, em grande parte, para a solução do grave problema.



## Publicações recebidas

### Recebemos e agradecemos:

*Revista Forense* — Vol. CXXXIII — Ano XLVIII — Fascículo 572 — Mensário Nacional de Doutrina, Jurisprudência e Legislação — Rio de Janeiro.

*Annual Report* — for the year 1950 — The Institution of Professional Civil Servants — London.

*Legislação do Trabalho* — Ano XV — Vol. XV — N.º 167 — março de 1951 — São Paulo.

*Boletim Informativo Mensal* — N.º 31-3 — Ano X — março de 1951 — R. Grande do Sul.

*Notícias de Portugal* — Boletim Semanal do Secretariado Nacional da Informação — Ano IV — Ns. 206-207 — abril de 1951 — Lisboa.

*Hospital dos Servidores do Estado* — Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado — Rio.

*Revista Del Foro* — Organó Del Colegio de Abogados de Lima — Año XXXVII — N.º 6 — noviembre-diciembre de 1950 — Lima — Peru.

*Revista do Trabalho* — Ano XIX — jan-fev. de 1951 — Vol. XIX — N.º 1 e 2 — Rio.

*Saúde* — Mensário do Serviço Nacional de Educação Sanitária — Ano IV — N.º 41 — maio de 1951 — Rio.

*Ciencias Sociales* — Notas e Informaciones — Departamento de Asuntos Culturales — Washington — D.C. — N.º 7 — V. II — febrero 1941.

*Boletim da Contadoria Geral da República* — Ano XXVII — N.º 173 — abril de 1951 — Rio.

*Relatório* — Apresentado à Câmara Municipal de Santo Antônio da Platina — Exercícios de 1948, 1949 e 1950 — pelo Prefeito Odilon Oliveira — Estado do Paraná.

*Materiales para el estudio de la clase media en la America Latina* — Publicaciones de la oficina de Ciencias Sociales — Union Panamericana — Washington, D.C.

*Boletim Linotípico* — N.º 76 — 1951 — Nova York.

*Economic Leaflets* — Vol. X — N.º 3 — february — 1951 — University of Florida — Florida.

*Dia Pan-Americano* — 14 de Abril — 1951 — Programas para a Comemoração do Dia Pan-Americano — Washington. D.C.

*Revista do I.R.B.* — Ano XI — N.º 65 — fevereiro de 1951 — Instituto de Resseguros do Brasil — Rio.

*IPASE* — Ano V — N.º 21 — fevereiro de 1951 — Rio.



# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

## VOLUMES EDITADOS

### ANO I — 1937-1938

- Vol. I — novembro-37 (esg.), janeiro, fevereiro (esgotados), março.
- Vol. II — abril (esg.), maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esg.).

### ANO II — 1939

- Vol. I — janeiro fevereiro-março.
- Vol. II — abril-maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esg.).

### ANO III — 1940

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotado).
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho (esg.), agosto (esg.), setembro.
- Vol. IV — outubro (esg.), novembro (esg.) dezembro.

### ANO IV — 1941

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro (esg.), março.
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
- Vol. IV — outubro (esg.) novembro (esg.), dezembro.

### ANO V — 1942

- Vol. I — janeiro, fevereiro março (esgotados).
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho (esg.), agosto, setembro (esg.).
- Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro.

### ANO VI — 1943

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

### ANO VII — 1944

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho (esg.), agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

### ANO VIII — 1945

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

### ANO IX — 1946

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto-setembro.
- Vol. IV — outubro-novembro, dezembro.

### ANO X — 1947

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.
- Vol. II — maio-junho, julho-agosto.
- Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro.

### ANO XI — 1948

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março, abril.
- Vol. II — maio, junho, julho, agosto.
- Vol. III — setembro, outubro, novembro, dezembro.

### ANO XII — 1949

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

### ANO XIII — 1950

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

### ANO XIV — 1951

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio.





*Visita do Sr. Ministro da Agricultura, Dr. João Cleofas, ao D. A. S. P., em 30 deste mês*