

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO XIV

Volume II — N. 3

Junho de 1951

DEPARTAMENTO  
ADMINISTRATIVO  
DO  
SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO : DASP

---

DIRETOR-GERAL

Arizio de Vianna

DIRETORES DE DIVISÃO

Carlos Mario Faveret

Tomás de Vilanova Monteiro Lopes

Sebastião de Sant'Anna e Silva

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 DO BRASIL

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Espírito Santo Mesquita

CONSULTOR JURÍDICO

Alain de Almeida Carneiro



# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XIV

JUNHO DE 1951

Vol. II - N. 3

## SUMÁRIO

### EDITORIAL

Plano Salte .....	3
-------------------	---

### COLABORAÇÃO

Seleção de Cônsules e Diplomatas — GERALDO EULALIO DO NASCIMENTO E SILVA..	5
Política Rodoviária Brasileira — VASCONCELOS COSTA .....	15
Linhas gerais de um plano de instalação de parques infantis e campos desportivos em todos os Municípios do Brasil — INEZIL PENNA MARINHO .....	18

### ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

O Secretariado das Nações Unidas (Trad. de Espírito Santo Mesquita) Continuação.....	20
--	----

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

#### ORGANIZAÇÃO

A Estrutura Científica e o Caráter Técnico da Organização do Trabalho — JOSÉ EIRAS PINHEIRO — Continuação.....	22
--	----

### DOCUMENTÁRIO

Princípios e Problemas de Governo — CHARLES G. HAINES e BERTA M. HAINES (Trad. de Espírito Santo Mesquita) Continuação.....	31
---	----

### DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

A crise da Administração — OSCAR SARAIVA .....	35
--	----

### NOTAS

Publicações recebidas.....	43
----------------------------	----

## PLANO SALTE

**P**ELA Lei n.º 1.102, de 18 de maio de 1950, foi o Poder Executivo autorizado a realizar uma série de empreendimentos no campo da saúde, da alimentação, dos transportes e da energia, integrantes do denominado Plano SALTE. A preparação desse Plano estivera a cargo de uma comissão especial, cujo trabalho fôra revisto por uma outra comissão integrada de representantes dos três partidos políticos que participaram do Governo anterior.

Os trabalhos da comissão de técnicos, designada para a elaboração do plano de investimentos governamentais, representou um meritório esforço no sentido do levantamento das necessidades mais agudas do país nos quatro setores abrangidos por suas investigações.

Todavia, conforme salientaram na ocasião vozes autorizadas, na imprensa e no Parlamento, o planejamento feito ressentia-se de falhas e omissões que, fatalmente, viriam a comprometer sua execução. Especialmente o Professor Eugênio Gudín, sem favor um dos nossos mais argutos estudiosos dos problemas econômicos, em excelentes artigos divulgados pela imprensa desta Capital, salientou magistralmente os efeitos inflacionários dos projetados investimentos governamentais em um período ascendente da conjuntura com pleno emprêgo dos fatores de produção e excesso de meios de pagamento. O esquema de financiamento desses investimentos não foi também calcado em bases seguras, pois as fontes de receita que lhe serviam de fundamento eram precárias e problemáticas.

Durante sua longa tramitação pelo Congresso, o Plano foi profundamente modificado, não só no tocante ao programa de investimentos como no esquema de seu financiamento. Em consequência, ao ser aprovado pela Lei n.º 1.102, de 1950, apresentou-se o Plano SALTE como mera suplementação ou refôrço das dotações do Orçamento Geral da União para aquele exercício, já aprovado com a previsão de vultoso deficit. Constitui êle, portanto, em sua forma definitiva, simples autorização para execução de numerosas iniciativas e empreendimentos, sem receitas para o respectivo financiamento.

O novo Governo da República, que trouxe como um dos pontos fundamentais do seu programa o combate à inflação, que vem carcomendo a economia nacional e impondo os maiores sacrifícios às classes assalariadas, viu

logo a imperiosa necessidade de equilibrar as contas públicas a fim de estancar uma das causas principais dessa inflação : os contínuos e vultosos deficits orçamentários.

Verificou o Governo que o Plano tal qual fôra aprovado, determinando a inclusão compulsória e progressiva de vultosas dotações na lei orçamentária, constituía a causa predominante dêsse desequilíbrio. Impunha-se, portanto, a revisão do Plano e seu ajustamento à política de saneamento das finanças públicas e de combate à inflação.

A revogação da lei institucional do Plano SALTE, embora perfeitamente defensável, não foi julgada conveniente, não só porque entre as iniciativas e empreendimentos nêle incluídos muitos são de inegável utilidade, como porque a mesma lei restabelecera, para execução de obras e serviços, um regime financeiro especial cuja supressão é desaconselhável. Preferiu, portanto, o Governo pleitear a modificação da Lei n.º 1.102, de 1950, de forma a condicionar a execução das obras e empreendimentos do Plano SALTE às disponibilidades da receita geral.

Em Mensagem enviada ao Congresso Nacional, o Senhor Presidente da República demonstrou amplamente a impossibilidade em que se encontra o Governo de dar execução integral ao Plano SALTE, tal como foi aprovado, e justifica as modificações que propõe na sua lei institucional. Saliêta o Chefe da Nação não ser o atual Governo da República contrário à planificação das atividades administrativas, nem à execução de um amplo programa de investimentos governamentais em que se incluam empreendimentos e iniciativas visando o melhor aproveitamento de nossos recursos naturais, o aumento e melhoria da produção nacional, a defesa do homem brasileiro contra as endemias, a elevação do nível de vida e a promoção do bem-estar do povo.

Tão logo se alcance o indispensável saneamento das finanças públicas e se contenha a inflação, cuidará o Governo de um novo programa de investimentos governamentais, alicerçado em bases financeiras sólidas, mediante utilização de receitas extraordinárias e notadamente do crédito público, cujo revigoração está sendo objeto de constante preocupação.

Cumpra ainda salientar que as modificações propostas no Plano SALTE não implicarão em paralisação de obras e serviços de comprovada utilidade econômica e social, as quais continuarão a ser executadas à conta de dotações orçamentárias suficientes.

## Seleção de Cônsules e Diplomatas

GERALDO EULÁLIO DO NASCIMENTO E SILVA

(Conferência realizada em Rosário, Argentina, na Faculdade de Ciências Econômicas, Comerciais e Políticas da Universidade Nacional do Litoral)

OS sucessos e os insucessos de um país no panorama internacional dependem em grande parte dos funcionários que compõem o seu serviço exterior. Com as informações por eles colhidas e remetidas em ofícios e relatórios, podem as chancelarias traçar a política exterior e dar as necessárias instruções às suas missões. A habilidade, a eloquência e a capacidade de persuasão de seus Delegados em Congressos e conferências internacionais igualmente serão capitais e poderão elevar o nome de seu país no conceito das Nações. Ao contrário, com uma Delegação fraca, um país poderá ver-se relegado a uma situação vexatória. Não precisamos ir longe para exemplificar esses conceitos: por ocasião da II Conferência da Paz de Haia, em 1907, o Brasil deixava o lugar obscuro que ocupava para figurar em igualdade de condições com as grandes potências de então, graças à erudição e à eloquência de Rui Barbosa.

Daí o empenho das Chancelarias em selecionar os candidatos mais aptos a desempenhar um papel de destaque na diplomacia. No afã de aprimorar a seleção, tende-se ao afastamento dos cônsules e diplomatas de ocasião, que, sem possuir a necessária experiência, pouco fazem pelo respectivo país, quando a sua atuação não lne é nefasta.

Com exceção dos chefes de Missão, constata-se que os funcionários do serviço diplomático são geralmente de carreira; no tocante à carreira consular, porém, ainda existem ao lado dos cônsules de carreira (possuidores de conhecimentos especializados) os chamados *honorários*, que de cônsul só têm o título e o cartão de visita.

Muito se tem escrito sobre as qualidades indispensáveis ao bom diplomata.

R.E.L. Vaughan Williams K.C., em Curso proferido em Haia perante a Academia de Direito Internacional (*Récueil des Cours*, vol. 4, 1924, pág. 260), salientou que era um dos assuntos sobre os quais os autores antigos prodigalizavam a sua retórica, mas que é difícil encontrar uma literatura tão pouco instrutiva e acrescentou "um Embaixador perfeito, como um orador perfeito, deveria possuir todas as virtudes e todas as perfeições. Nunca deveria ser velho demais ou jovem demais, demasiadamente alto ou baixo, nem tão pequeno como aquele Embaixador de Bolonha a

quem o Papa Bonifácio desejava ver de pé e não ajoelhado, quando já o estava; nem tão alto como aquele enviado inglês que, quando passeava numa cidade, era forçado a se dobrar para ver o mostrador de uma loja e era cortêsmente convidado pelo comerciante a descer do seu cavalo".

Quem melhor resumiu as qualidades em questão foi Sir Ernest Satow (*Diplomatic Practice*, tomo I.º, pág. 198) ao dizer que um diplomata deve ser "an educated gentleman", frase esta traduzida por Raoul Genet em "un gentilhomme accompli" e por J. Sebastian Eric em "hombre de bien".

Aliás, o trecho de Sir Ernest Satow merece ser citado por extenso:

"Good temper, good health, and good looks. Rather more than average intelligence, though brilliant genius is not necessary. A straight forward character, devoid of selfish ambition. A mind trained by the study of the best literature, and by that of history. Capacity to judge of evidence. In short, the candidate must be an educated gentleman".

Seja como for, não é fácil verificar se o candidato à carreira possui ou não os predicados necessários. Para tal, sempre será necessário tempo e observação. Assim, a seleção feita à base de qualidades só pode ser realizada mediante um sistema aparentemente arbitrário. Será ele nomeado adido, independentemente de prova ou depois de um exame superficial, e passará a trabalhar na Chancelaria percebendo um pequeno ordenado mensal ou mesmo sem vencimentos. A escolha dos adidos dependerá portanto do Ministro ou seus auxiliares e serão levados em conta o conhecimento de línguas, agilidade mental, aparência, etc. Não devem ser pagos altos salários a fim de não atrair para os quadros indivíduos que tenham em vista tão somente lucro material. Findo um estágio de dois anos, mais ou menos, os adidos serão nomeados vice-cônsules ou terceiros secretários, conforme a aptidão demonstrada, salvo se for constatado não possuírem as qualidades indispensáveis. Nesse caso serão desaconselhados a continuar insistindo, e, como não houve um exame sério de seleção não poderão considerar a nomeação um direito adquirido.

Infelizmente, o sistema em questão é pouco prático e daria, como tem dado, lugar a abusos: os pedidos dos poderosos não poderão ser negados e os convites para ingressar na carreira não serão feitos em atenção às qualidades. E, logicamente, terminado o estágio probatório, o filho do político militar ou alto funcionário será confirmado.

Foi este o sistema adotado durante muito tempo no Brasil, mas só por ocasião da administração do Barão do Rio Branco é que teve bons resultados. Dada a sua situação e seu prestígio na vida do país, estava acima das injunções políticas e pôde nomear um grupo de jovens funcionários que mais tarde constituiriam como que o arcabouço do Itamarati.

Na Suíça, o ingresso na carreira não depende de prestação de exames, basta a apresentação de um diploma universitário. Findo um estágio, o adido é confirmado. Mas a Suíça é a Suíça.

A impossibilidade, ou melhor, a dificuldade de fazer a seleção levando em conta as qualidades, tem feito com que a mesma gire em torno do preenchimento de algumas condições, cuja constatação pode ser feita objetivamente, ou seja, mediante exigência de determinado grau de instrução, nacionalidade, sexo, saúde, idade etc.

Assim, iremos ver, em linhas gerais quais as condições geralmente exigidas e em que consistem e o sistema de seleção adotado no Brasil em confronto com o de alguns outros países.

#### NACIONALIDADE

No tocante à nacionalidade abordaremos dois problemas distintos ou seja o de nomeação por um país de um estrangeiro para o representar no exterior e o da aceitação por um Estado de um seu nacional como agente diplomático de outro.

A rigor nada impede que a escolha recaia sobre estrangeiro, mas é uma prática desaconselhada e que pode ser considerada abolida, pelo menos no tocante às missões permanentes.

No Brasil, não admitimos semelhante situação, embora nos primeiros anos da independência tenhamos nomeado Jorge Antônio Schaeffer nosso representante junto aos Estados Germanicos. Hoje em dia o ingresso na carreira é privativo dos brasileiros natos, nos termos do Decreto-lei 9.202, de 26 de abril de 1946.

O artigo 5.º, § 1.º do citado Decreto-lei prevê ainda a hipótese da nomeação de embaixadores estrangeiros à carreira, dispondo:

"Excepcionalmente, a nomeação poderá recair em pessoa estranha à carreira da "Diplomata", brasileiro nato, maior de 35 anos, de reconhecido mérito e com relevantes serviços prestados ao Brasil".

Nota-se que a quase totalidade dos Estados seguem orientação análoga à nossa: na Argentina, o candidato deve ser argentino nato ou por opção; na Espanha, a lei fala em espanhol de origem, e assim por diante. A Inglaterra vai ainda mais longe, pois o candidato não só deve ser súdito britânico de nascimento, mas ser ainda filho de pais ingleses de nascimento.

A exigência em questão explica-se facilmente: a nacionalidade implica em *patriotismo* e este só pode ser exigido de um nativo.

O patriotismo será talvez uma das qualidades principais de um diplomata, se não for a mais importante.

Muito se fala nos encantos e nas facilidades proporcionadas pela vida diplomática, mas são poucos os que se lembram das vicissitudes e dificuldades da mesma. Até nos postos mais cobiçados, as vantagens, no início da carreira, não compensam o sofrimento decorrente da separação de entes queridos, sofrimento este a que nós brasileiros damos o nome de "saudades". O período de adaptação sempre é árduo, e tudo é difícil e caro, pois se trata de um estrangeiro e de um diplomata, presumivelmente rico. Esses são os sofrimentos morais e pequenos inconvenientes; mas, às vezes, a situação é mais séria: o cônsul ou diplomata é mandado para um posto insalubre ou de grande altura e nunca mais gozará de boa saúde, quando não morre.

E isto sem falar nas intermináveis horas de trabalho redigindo um relatório, cifrando ou decifrando um longo telegrama, esperando o desenlace de determinada situação, nas longas energéticas negociações que podem preceder a assinatura de um acordo ou a consecução de determinada vantagem para seu país.

"Quel rude métier que celui de diplomate! Je n'en connais aucun qui exige autant d'abnégation, autant de promptitude à sacrifier ses intérêts au devoir, autant de patience, et à certains moments autant de courage" (Conde Hübner, "Neuf ans de souvenirs d'un ambassadeur", 1.º vol., pág. 176).

Para poder enfrentar tantas e tão variadas dificuldades, às quais se vêm juntar freqüentemente as críticas insensatas de seus compatriotas, o diplomata necessita de muita resignação e muito patriotismo. Não devemos confundir patriotismo com *chauvinismo*, esta deturpação tão nefasta do mesmo. No diplomata viajado encontramos esse patriotismo são que faz as necessárias concessões às aspirações estrangeiras, que ele conhece e respeita. Tem, ainda, a noção exata da situação que o seu país desfruta no concerto dos Estados e por isso não pretende uma falsa situação de destaque. Essa concessão às aspirações e necessidades alheias são amiúde interpretadas pela massa ignorante e, às vezes, até por pessoas que deveriam estar mais bem informadas, como descaso e até falta de patriotismo.

No início de 1949, o Embaixador Hildebrando Accioly teve ensejo de esclarecer devidamente esse ponto e não seria de estranhar se tivesse em vista uma acusação concreta. "Servir ao país — dizia — é obrigação de todos nós". E a seguir "Há, de certo, grandes modalidades não só no seu desempenho, mas também na maneira de o encarar. Os diplomatas sentem-no talvez mais vivamente do que outras categorias de funcionários, porque se encontram mais em contato com sentimento análogo dos cidadãos de outras pátrias. Por isso mesmo, o seu nacionalismo, que é muita vez a reação natural ante o nacionalismo estrangeiro, nunca chega aos extremos do nativismo estreito, tão prejudicial aos verdadeiros interesses nacionais. O diplomata, devido à natureza de suas funções, tem maior conhecimento dos meios internacionais, seus horizontes são mais largos, e

assim, se acha êle mais habilitado a compreender certos problemas de seu país, alguns aspectos da segurança nacional, o lugar que sua nação deve ocupar no conceito mundial. Ao mesmo tempo percebe a necessidade de respeitar os legítimos direitos alheios e de assegurar relações de justiça e de boa compreensão entre os povos. Não raro, os seus propósitos são desvirtuados pelos próprios concidadãos, nem sempre pela malevolência destes, mas muitas vezes pela ignorância ou pelo desconhecimento momentâneo das razões de seus atos. Essa ignorância leva freqüentemente a grandes injustiças, como por exemplo a de acusá-los de sentimentos cosmopolitas, no sentido de anti-nacionais. Não é verdade, entretanto, que o diplomata se desnacionalize, pelo contato com outros povos ou outras civilizações. Justamente esta circunstância o faz enxergar com mais clareza e quase instintivamente a necessidade de enrijar os sentimentos patrióticos. E' o que sucede, análogamente, com as populações de terras de fronteira, nas quais, como é sabido, o patriotismo como que se mostra mais vivo, mais ativo, do que no resto do país".

Quanto à aceitação do nacional como representante diplomático de país estrangeiro, verificamos que aqui, também, a prática é pela negativa.

Antes de mais nada, o diplomata nessas condições poderia ter dificuldades em conciliar os deveres de lealdade para com a mãe-pátria com as obrigações idênticas para com o Estado que representa.

Outra questão delicada é a dos privilégios e imunidades diplomáticas. São inerentes ao diplomata e visam garantir o bom desempenho de suas funções; mas a concessão das mesmas a um nacional implica num problema de difícil solução: qual será a justiça competente para julgar e punir no caso de cometer crime? A fim de evitar possíveis dúvidas, Planes Suarez, em 1907, ao ser reconhecido como Ministro da Nicarágua no seu país, a Venezuela, abriu mão das imunidades e prerrogativas diplomáticas.

O Brasil tem adotado por norma não aceitar seus nacionais como representantes diplomáticos estrangeiros. Em 1915, por exemplo, se opôs a que o Senhor Joaquim de Oliveira Botelho fôsse nomeado Ministro da Guatemala, por se tratar de cidadão brasileiro.

Na publicação "Algumas regras do cerimonial diplomático" (2.<sup>a</sup> edição de 1911) a hipótese é prevista nas páginas 14 e 15 do seguinte modo: "O Governo brasileiro não concede licença para que nacionais seus aceitem, para o Brasil, nomeações de ministros ou encarregados de negócios de países estrangeiros. Somente uma vez e durante o Império, concedeu licença para que, sem entrar no gozo de imunidades diplomáticas e sem concorrer a reuniões do Corpo diplomático aqui acreditado, um cidadão brasileiro, aceitasse plenos poderes de um governo estrangeiro para a negociação e conclusão de um tratado, como plenipotenciário *ad-hoc*".

Analógicamente, o Papa pode e deve recusar um Cardeal como representante diplomático junto

à Santa Sé, pois são, *ex-officio*, membros da Cúria romana e subordinados ao Chefe da Igreja. Em 1875, Pio IX não aceitou a indicação do Cardeal príncipe de Hohenlohe como enviado do Império alemão. O Cardeal poder-se-ia ver na contingência de sacrificar ou subordinar os interesses da Igreja a favor da Alemanha.

## RELIGIÃO

Hoje em dia, não mais se exige determinada religião para ingressar na carreira. Aqui a única observação é relativa à nomeação de embaixadores junto ao Papa, quando, logicamente, a mesma deve recair sobre Católico Apostólico Romano.

Na hipótese de um diplomata servir em país onde a religião oficial não seja a sua, deverá comparecer às missas oficiais e segui-las com todo o acatamento: a boa educação e o bom senso assim o mandam.

## SAÚDE

A prestação de um exame de saúde é condição exigida em muitos países. Os objetivos visados pelo mesmo são: afastar candidato portador de doença contagiosa ou incurável; eliminar o que sofre determinada lesão que o torne inapto para a carreira e evitar um possível ônus futuro para o Estado.

A não aceitação de candidatos portadores de lesão orgânica permanente ou que sejam doentes é importante, pois nem todos os postos da carreira são em grandes cidades ou capitais. Conforme tive ensejo de lembrar há pouco, várias capitais estão localizadas em grandes alturas, onde o organismo passa por uma prova rude antes da adaptação, como em La Paz, México City, Quito, Bogotá e Guatemala.

A administração tem, também, interesse em evitar uma aposentadoria prematura, o que pode ser logrado pelo exame médico. O Estatuto dos Funcionários Públicos Brasileiros, que se aplica na sua quase totalidade aos funcionários da carreira diplomática, prevê que o funcionário será aposentado quando verificada a sua invalidez para o exercício da função e quando invalidado em consequência de acidente ocorrido no exercício de suas atribuições ou de doença profissional (art. 196).

No Brasil, o exame de saúde não se limita à capacidade física. Um recente decreto estipula que os candidatos serão submetidos a um exame de sanidade e capacidade física, psíquica e moral e a uma investigação dos costumes e do conceito do candidato. Todas essas provas são eliminatórias.

A questão da *aparência* física acha-se ligada à do exame de saúde, embora se trate mais de uma qualidade. As exigências legais não se ocupam geralmente da mesma, pelo menos de um modo direto, salvo em Portugal onde a boa aparência é requerida.

Na "Oração de Paraninfo", por ocasião da entrega dos diplomas à primeira turma do Curso de Preparação à Carreira Diplomática, em 15 de janeiro de 1948, o Embaixador Accioly salientou que "é curiosa a preocupação da boa aparência; considerava-se, com efeito, muito importante que um embaixador fôsse agradável à vista. O Arcebispo Germônio, por exemplo, que foi embaixador da Sabóia na Espanha, escrevendo em comêço do século XVII sôbre os legados ou embaixadores dos príncipes e dos povos, dizia que "a beleza recomenda um homem mais do que qualquer carta". E um escritor espanhol da mesma época, Don Juan Antonio de Vera y Zuñiga, só tolerava a calvície, num diplomata, porque Júlio César era calvo e, tendo sido um grande general, poderia talvez ter sido um grande embaixador."

#### SEXO

A literatura sôbre a mulher na diplomacia já começa a ser bastante extensa e pela leitura do que se tem escrito a respeito se constata uma divergência radical. Realmente, a questão é controvertida, pois, se de um lado a mulher possui certos predicados, os inconvenientes resultantes de seu ingresso na diplomacia são consideráveis.

A história nos apresenta vários casos em que a mulher se desempenhou bem em complexas missões diplomáticas. A figura do cavalheiro d'Eon (Charlotte-Geneviève-Louise-Auguste-André-Thimothée d'Eon Beaumont), sôbre quem existem tantos escritos, é típico. Atualmente, alguns países ainda admitem o ingresso, mas a maioria o veda, muitos baseados em experiência própria, como foi o caso do Brasil. As proibições em questão ou são expressas (Brasil e Espanha) ou decorrem de uma interpretação restritiva da exigência de estar o candidato quite com o serviço militar.

Antes de mais nada, há de lembrar que, quando se proíbe o ingresso da mulher na diplomacia, se tem em vista não os primeiros anos, quando poderá prestar reais serviços aos seus superiores hierárquicos como secretária ou auxiliar, mas a possibilidade de que a chefia de uma repartição lhe seja entregue.

Não há a menor dúvida de que a presença de um Embaixador ou Ministro de saias não convence, sem falar num Cônsul feminino obrigado a lidar diâriamente com marítimos.

Mas o argumento fundamental se refere à sua vida conjugal: ou deverá se conformar com o celibato ou então o espôso se verá relegado a uma situação vexatória, quicá humilhante.

Se solteira, terá que levar uma vida exemplar a fim de evitar que o seu nome seja ligado, com ou sem razão, a um escândalo, por pequeno que seja. Assim, deverá ser morigerada; mas com o passar dos anos, a reação perene contra a natureza trará consigo uma irritação contra tudo e todos, inclusive os colegas e aos poucos a sua atuação na sociedade será até nefasta ao seu país, pois, além do mais, a boa aparência — apanágio por excelência da mulher — será coisa do passado.

Às vêzes, a mulher diplomata se casa, mas o matrimônio trará consigo inúmeros problemas de difícil solução. Terá o marido ou não posição oficial? No caso afirmativo, qual? A espôsa terá o direito ao pagamento da percentagem regulamentar no caso de transferência? Poderá o marido exercer atos de comércio e indústria?

À primeira indagação deve-se responder, para o brio masculino, com a negativa, a fim de evitar a segunda, a que responderíamos: "será o consulez?"

Quanto à terceira, foi debatida no Brasil, onde, a meu ver erroneamente, se decidiu pela negativa, em face de um parecer do Dr. Sebastião do Rêgo Barros, Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores.

A quarta dúvida levantada é ainda mais delicada. Os regulamentos diplomáticos e consulares de quase todos os países vedam aos funcionários de carreira o exercício de outra profissão remunerada. O Regulamento Consular Argentino, aprovado pelo Decreto n.º 12.354, de 7 de maio de 1947, no artigo 8.º, letra G, se ocupa das proibições no desempenho das funções, dentre as quais menciona "2. ejercer el comercio, industria o cualquiera otra actividad remunerable, incompatible con su mision, funciones y los emolumentos que reciben por el presupuesto de la Nación".

As proibições em aprêço tornar-se-iam letra morta se o espôso pudesse estabelecer-se como comerciante ou industrial, pois a mulher — o cônsul — estaria em condições de dar-lhe tôdas as facilidades, as quais poderia negar aos seus concorrentes, de cujas transações, pela leitura de documentos entregues para a devida legalização, poderia manter o marido a par.

Mesmo se o cônsul agisse com tôda correção não estaria, conforme lembra J. Sebastián de Eric, livre de críticas e censuras.

Restam, assim, poucas profissões, as quais exercidas no exterior assumiriam quase sempre um aspecto parasitário, como escritor, jornalista, pintor ou poeta...

#### FORTUNA

Possuir fortuna pessoal não é hoje em dia condição de ingresso na carreira. As evoluções sociológicas e democráticas dêste século assim o exigem. A eliminação da barreira outrora existente aos que não dispunham de recursos próprios veio permitir o aproveitamento de elementos de grande valor para o bem da representação diplomática do respectivo país.

Mas não são raros os que lembram que a exigência tinha a sua razão de ser e era, em última análise, benéfica. Assim, Raoul Genêt (*Traité de Diplomatic et de Droit Diplomatique*, tomo I, pág. 153) não hesita em afirmar que "uma situação material independente representa para o diplomata muitas vantagens. Sem falar na segurança que a mesma lhe assegura para os dias medíocres da aposentadoria, ela lhe permite não recuar os gastos vultosos, as despesas inevitáveis da

representação que são o ônus mais dispendioso de um orçamento pessoal nos meios sociais mais elevados. Semelhante circunstância não o obrigará a restringir as despesas de suas recepções e a se desdobrar a fim de não gastar mais do que recebe para pagamento da residência e de representação, verbas estas que são freqüentemente calculadas com precisão”.

Mesmo as nações ricas não estão em condições de desprezar a economia que redundará da nomeação de um Embaixador ou Ministro abastado. E temos nos próprios Estados Unidos da América um bom exemplo nesse sentido.

Vários países exigiam outrora que os candidatos possuíssem uma determinada renda, outros que os mesmos fizessem um estágio inicial sem vencimentos.

O recrutamento na Grã-Bretanha, até poucos anos atrás, só se operava em determinado meio social, pois, além dos indispensáveis requisitos culturais, era exigida uma renda de quatrocentas libras por ano. Era o “property qualification” e que, segundo comentário no *British Year Book* (1920-21, pág. 100), não havia aí um privilégio das famílias ricas, significava somente que a carreira era aberta sobretudo aos indivíduos desejosos de desempenhar um papel de destaque na política internacional e não de *ganhar dinheiro*. Visava, portanto, às atividades desinteressadas.

Os regulamentos francês e estadunidense também se orientavam nesse sentido.

Ainda hoje, alguns países suprem os poucos recursos orçamentários pela designação de Ministros de fortuna a fim de que a representação no Exterior não seja um motivo de descrédito para si.

A exigência de uma renda pessoal, feita ostensivamente, ou pela exigência de um estágio sem vencimentos mais ou menos longo, tem ainda o mérito de afastar da carreira aqueles que a procuram tendo unicamente em vista os bons salários oferecidos. Ao serviço diplomático não devem interessar os candidatos sem pendor pela carreira, não raro detratores da mesma, e que a procuram levados por interesses pecuniários. Mais tarde serão dos que enfurnam o que o Estado lhes entrega para representação e levam uma vida miserável encafuados em pequenos apartamentos em bairros medíocres, esquecendo que um diplomata tem a obrigação de levar um padrão de vida compatível com sua função.

#### FAMÍLIA

A tendência antiga era de escolher os diplomatas dentre a nobreza e reservar a carreira consular aos membros da burguesia. A orientação se explica, pois o ambiente diplomático de outrora era o das côrtes e um diplomata que não fôsse nobre teria que lutar com dificuldades quase insuperáveis para desempenhar satisfatoriamente a sua missão num meio estranho.

Atualmente, a exemplo do que sucede com a exigência de fortuna, uma boa ou má ascen-

dência não é fator pró ou contra o ingresso na carreira.

Não se pode, contudo, deixar de salientar que do mesmo modo que o filho de um general será, provavelmente, um bom militar; o de um médico, bom clínico, e o de um jurista, bom advogado; o filho de um Embaixador ou Ministro deve ser um bom diplomata. Instintivamente, se interessará desde a mocidade pelos problemas internacionais e diplomáticos. E se acostumar-se a viver num ambiente que será como que uma preparação para o futuro.

Por esse motivo, muitas chancelarias, encarando a questão com objetividade, têm procurado atrair para os seus quadros uma mocidade educada, no sentido amplo da palavra, isto é, os *educated gentlemen* da frase de Satow. Nem sempre o jovem que num concurso tirou o primeiro lugar será um bom diplomata, pois é necessário não confundir diplomata com burocrata. O funcionário exemplar que chega cedo à Embaixada e dela sai tarde e que redige bem será, talvez, um bom secretário, mas só reunirá as qualidades necessárias a um bom diplomata se freqüentar a sociedade, se tiver contato com os seus colegas, com os políticos, militares e jornalistas de cujas palestras colherá os dados básicos aos seus relatórios e às suas informações. Se não possuir esses elementos de informação, ficará na contingência de remeter ao seu governo recortes de jornal ou então de transcrever nos seus ofícios o conteúdo de seus editoriais e comentários.

#### IDADE

Quase todas as legislações se ocupam da idade ideal para o ingresso na carreira diplomático-consular. Nota-se nesse particular muita analogia entre as mesmas, pois ao passo que a mínima é geralmente fixada ao redor dos vinte e um anos, ou seja, da maioridade (Bolívia, Chile, Espanha, Estados Unidos da América, Honduras, Portugal e Venezuela), o limite máximo é de trinta (Bolívia, Colômbia, Grã-Bretanha e Venezuela) ou de trinta e cinco anos (Argentina, Chile, Espanha, Estados Unidos da América e Portugal).

Os limites mínimos e máximos têm a sua razão de ser. No primeiro, o fito é evitar a entrega eventual (na ausência do respectivo titular) de um Consulado ou até de uma missão diplomática a um jovem desprovido da maturidade, experiência e autoridade moral necessárias a uma chefia.

No seguinte, tem-se em vista afastar indivíduos fracassados em outras profissões e cuja mentalidade não mais se amoldará perfeitamente às exigências da carreira e que encararão os problemas surgidos sob um prisma que não o do diplomata.

Os limites fixados pela Inglaterra são os mais seguros: 22 e 30 anos.

A idade mínima exigida atualmente no Brasil é satisfatória, pois se exige vinte anos, os quais somados aos dois anos de instrução no Instituto Rio-Branco e dois de estágio na Secretaria de Estado, significam que o Cônsul ou Diplomata sairá

quando muito com 24 anos. A desvantagem é que diminuirá cada vez mais o número de diplomatas com títulos universitários. Quanto à idade máxima, parece-nos exagerada. O candidato à inscrição no vestibular poderá contar trinta e cinco anos de idade, os quais somados aos quatro da preparação e do estágio e aos meses que antecederem a remoção dão quarenta anos de idade excessiva para um vice-cônsul ou um terceiro secretário.

E para o Embaixador ou Ministro, qual a idade *optimum*? O problema tem merecido a atenção da doutrina: deve ela reunir experiência e maturidade de um lado, e iniciativa e agilidade mental do outro. Callières (*"De la manière de négocier avec les souverains"*, apud Raoul Genet, pág. 171) se pronuncia por um meio termo. "... um negociador jovem é normalmente presunçoso, vaidoso, leviano e indiscreto, e é arriscado encarregá-lo de um assunto importante, salvo se se tratar de um indivíduo de méritos especiais e a quem a natureza por felicidade tenha dado os dons próprios da idade e da experiência. Um velho é rabugento, difícil, sempre censurando tudo, reprovando os prazeres que não pode mais gozar, pouco indicado para cativar a boa vontade de um Príncipe e de seus Ministros, e sem propensão para agir devido a lentidão e as indisposições da velhice. Uma idade mediana é a mais indicada para as negociações, pois reúne a experiência, a discrição e a moderação que faltam aos jovens, e o vigor, a atividade e a amenidade que abandonam os velhos".

Em suma, entre os 40 e os 65, nos países latino-americanos, onde o homem cedo atinge a maturidade, mas em compensação se gasta rapidamente.

No Brasil, o Decreto-lei 9.202 fixa os trinta e cinco como mínimo para os Embaixadores de ocasião, e no artigo 12, que trata da aposentadoria, estabelece para os Embaixadores o limite de 65 anos.

No que pesa a opinião do Conde Nigra, para quem um "diplomata começa a ser capaz de prestar serviços a seu país por volta dos setenta e cinco anos", passados os sessenta e cinco só os funcionários dotados da experiência de muitos anos de carreira podem desempenhar as suas funções a contento. O Embaixador de ocasião depois desta idade não se adapta mais às peculiaridades e exigências da carreira e, passados os setenta, a rabugice, quando não a senilidade, o tornam um peso morto e até um perigo.

A diplomacia é inimiga das improvisações e novidades, e, assim, a experiência é uma qualidade indispensável e que, logicamente, só se adquire com o tempo. O diplomata, como o Cônsul de carreira, se acostuma a recorrer aos precedentes a fim de solucionar os problemas supervenientes e, com raríssimas exceções, trilha desse modo o caminho certo. É óbvio que não nos devemos deixar hipnotizar pelos precedentes, mas lembrar que os mesmos podem ser amoldados às circunstâncias. Nesse particular, nota-se a relutância dos diplomatas de ocasião em se curvarem

aos ensinamentos do passado, daí resultando críticas aos funcionários de carreira aversos a inovações exigidas, segundo eles, pelo momento. Passado certo período, constata-se que a inovação não surtiu o desejado efeito. Nas Chancelarias, também, este fenômeno se verifica, com frequência, por ocasião da investidura de novo Ministro político: há uma fase inicial de inovações e reorganizações e passada a mesma, volta-se à rotina segura do passado.

São inúmeros os inconvenientes decorrentes dessa prática de nomear Embaixadores e Ministros entre pessoas fora dos quadros diplomáticos. Além de matar o estímulo dos diplomatas de carreira, impossibilitados de atingir aos mais altos postos, traz quase sempre maus resultados.

Nos países de regime democrático, contudo, nem sempre é fácil adotar-se semelhante critério, pois, no próprio Parlamento surgem os candidatos a futuras Embaixadas dispostos a impedir a passagem de qualquer lei tendente a evitar a entrega de chefias a pessoas estranhas à carreira.

Quando sucede uma nomeação dessa natureza o novo titular não hesita as mais das vezes em seguir os conselhos de seus subordinados, dotados de mais experiência e tirocínio. É sempre um consolo, embora signifique mais trabalho.

#### CAPACIDADE INTELECTUAL

No sistema seletivo pelo preenchimento de condições, independentemente de qualidades diplomáticas, a prova de capacidade intelectual é a condição principal. Variam os meios de constatação e de um modo geral eles podem ser classificados em três grupos:

- 1.º Exigência de um diploma universitário ou de preferência de um curso de diplomacia não oficial;
- 2.º prestação de um exame ou concurso especialmente para o ingresso na carreira;
- 3.º diploma emitido por um curso específico de preparação à carreira.

Hoje em dia, o ingresso pela simples apresentação de diploma vai sendo abolido devido aos abusos a que dá lugar e que acabam redundando em prejuízo para o serviço. Na prática, com frequência, o requisito não passa de letra morta e as nomeações se fazem para atender a pedidos de amigos ou de personalidades influentes. É bem verdade que nos países em que tal se verifica, a saída da carreira é tão fácil como o ingresso e, após uma revolução vitoriosa, o diplomata vê-se sem emprêgo nem indenização. Já naqueles em que a entrada é conseguida à custa do esforço pessoal, o diplomata ou cônsul, conforme o caso, tem uma situação estável, com o acesso e futura aposentadoria garantidos.

Conforme vimos, no início, a Suíça adota o sistema em questão, mas parece que é o único país onde tem dado invariavelmente bons resultados.

No Brasil Império, a apresentação de diploma de bacharel em direito era considerado título

suficiente para ser nomeado para a Repartição de Negócios Estrangeiros. Na análise do Decreto n.º 520, de 1847, que continha semelhante dispositivo, é de mister lembrar quão difícil era conseguir o diploma na época, pois só existiam então duas Faculdades de Direito no país, as de São Paulo e Recife, ambas muitos dias distantes da Côrte.

A esta altura é interessante lembrar a existência de instituições privadas ou anexas às Universidades, onde se ministram os conhecimentos tidos como necessários à carreira diplomática e à consular.

O Cônsul Hélio Bittencourt, ainda recentemente, lembrou que a "instituição de uma escola para a formação de diplomatas é de origem bem antiga. Na França, o ilustre Toray fundava, em 1710, no velho Louvre, a Academia Política, com um número limitado de alunos destinados à carreira e que se iniciavam na profissão pelo estudo dos documentos diplomáticos."

O Brasil não possui, afora o Instituto Rio Branco, que é oficial e onde as matrículas são em número reduzidíssimo, uma Instituição ou um curso de diplomacia ou legislação consular. E' bem verdade que o Governo Provisório criou nos cursos superiores de Economia e Comércio a Cadeira de Legislação Consular.

Na Europa são comuns as escolas especializadas e na Bélgica, para citar um só exemplo, menciona-se, em matéria consular, a Escola Commercial e Consular de Louvain, a de Altos Estudos Comerciais e Consulares de Liège e a Escola Superior Commercial e Consular de Mons.

Na Argentina existem dois institutos que concedem certificados em diplomacia: a Faculdade de Ciências Econômicas, Comerciais e Políticas de Rosário e a Faculdade de Direito e Ciências Sociais de Buenos Aires. Em Rosário, antes de 1928, outorgava-se o título de "Licenciado para o serviço diplomático", e a partir de então o de "Doutor em Diplomacia". Na Faculdade de Direito de Buenos Aires não se confere um título oficial, mas um simples certificado de aptidão no qual se consigna que o interessado "terminou a carreira diplomática". Dentre ambas, é a escola de Rosário que goza de maior prestígio, funcionando, desde 1923, a "Carrera de Licenciado para el Servicio Consular", compreendendo três anos de estudo distribuídos da seguinte maneira:

*Primeiro ano* — Direito Civil, Direito Internacional Público, Filosofia Geral, Geografia Econômica e Regime Constitucional.

*Segundo ano* — Direito Civil, Direito Commercial, Economia Política, Geografia Econômica e Legislação Consular.

*Terceiro ano* — Direito Administrativo, Direito Internacional Privado, Economia Política, Finanças e Direito Marítimo e Commercial Comparado.

A "Carrera de Doctor en Diplomacia" é complementada à anterior e a inscrição depende de aprovação na mesma. As matérias são ministradas em mais dois anos, a saber:

*Quarto ano* — Economia Política (curso de especialização), Finanças comparadas, História da Diplomacia Argentina e Americana e Política Commercial e regime aduaneiro comparado.

*Quinto ano* — Direito Diplomático, História do Comércio e da Indústria, Legislação do Trabalho e regime agrário e Sociologia.

Em ambos os cursos (carreiras) é necessário ainda um conhecimento ligeiro de línguas vivas estrangeiras. Assim no curso de serviço consular o aluno deverá prestar exame de inglês ou francês, o qual constará de conversação e tradução. No Curso de Diplomacia se exige a tradução e conversação de inglês e de francês. Parece-nos que a exigência em questão é insuficiente, pois deveria haver pelo menos uma versão, isto é, a tradução do espanhol para o inglês e o francês. O sistema adotado permite ainda certa complacência dos examinadores.

Os alunos das referidas "Carreras" cursam os mesmos por simples vocação, pois ao serem diplomados depois de cinco anos de estudo não têm direito ao ingresso na carreira diplomática argentina. E' bem verdade que, ultimamente, vários diplomados têm sido nomeados com grande proveito para o Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto argentino, pois, além de possuírem os citados conhecimentos científicos, ingressaram na carreira depois de provarem durante cinco anos seu amor pela mesma e que não visam exclusivamente a bons ordenados.

O sistema de seleção por meio de concurso é adotado em inúmeros países. Antes do Instituto Rio Branco, era o método seguido no Brasil, sendo que os exames foram inicialmente organizados no próprio Ministério das Relações Exteriores e, posteriormente, no D.A.S.P.

A seleção por concurso tem algumas vantagens sobre a que é feita por meio de organização especializada, podendo-se citar, antes de mais nada, a economia. Também, dada a falta de contato entre professores e examinandos, pode-se supor um grau mais apurado de imparcialidade. Em compensação, esta última vantagem é passível de discussão, pois o fator sorte é importante no concurso e um bom aluno pode ser eliminado em certas circunstâncias. Até prova em contrário, parece-nos que a seleção por instituto, como o Rio Branco no Brasil, é preferível, desde que certas medidas sejam adotadas.

Temos, por fim, o terceiro sistema: o ingresso mediante diploma de aprovação emitido por um curso de preparação à carreira específica, no qual o número de inscitos é limitado às necessidades de serviço.

Normalmente, o curso de preparação dependerá diretamente do próprio Ministério, mas, na França, por exemplo, tal não se dá. Como protótipos, citam-se a "Escuela Diplomática" espanhola e o "Instituto Rio-Branco" no Brasil.

A "Escuela Diplomática" foi criada em novembro de 1942 e o ingresso depende de um exame (oposición), que se nos afigura mais rigoroso do que o do Instituto, em face do número de co-

nhcimentos exigidos. Terminado o curso de formação e aperfeiçoamento, são nomeados terceiros secretários, nas vagas existentes.

Para o ingresso no serviço diplomático da Santa Sé deve o eclesiástico ter concluído seus estudos de direito canônico e terminado o curso da *Pontifícia Academia Eclesiástica*, cuja finalidade consiste em preparar os candidatos para o serviço diplomático da Santa Sé (Rubens de Melo, op. cit. pág. 115).

Na França, conforme vimos, o recrutamento também é feito por uma instituição específica, ou seja, a Escola Nacional de Administração. Mas ao passo que no Brasil e na Espanha o Instituto Rio-Branco e a Escola de Diplomacia só visam ao preparo de cônsules e diplomatas, a função da Escola Nacional de Administração consiste em preparar os elementos que devem constituir os grandes corpos administrativos do Estado e o pessoal superior das administrações. Os alunos da Escola que houverem terminado o respectivo curso e obtido as melhores classificações no concurso final ingressam no *Quai d'Orsay* pela classe de Administradores-adjuntos (Rubens de Melo, 1.º vol. págs. 99 e 101). Pensamos que os resultados obtidos por semelhante sistema deixarão a desejar, visto que a seleção aos poucos se irá tornar burocrática e à revelia da Administração Central dos Negócios Estrangeiros da França.

Quanto ao Brasil, vemos que a instituição do concurso como meio de ingresso no Ministério das Relações Exteriores já existia na primeira metade do século 19. Com efeito, o Decreto número 520, de 11 de junho de 1847, mandando executar o novo regulamento do corpo consular do Império, subscrito por Saturnino de Sousa e Oliveira, já dispunha no artigo 7.º: "O oficial maior da Secretaria d'Estado dos Negócios Estrangeiros presidirá aos exames dos Cônsules, e o Ministro nomeará para examinadores quatro pessoas aptas para preencherem esta Comissão." — O artigo precedente, por sua vez, dispunha que os cônsules gerais e privativos deviam ser peritos na língua inglesa ou francesa, e se possível na do país onde iriam exercer suas funções, e instruídos no Direito das Gentes, no mercantil e nos usos e estilos do comércio. O regulamento consular de 24 de maio de 1842 reproduziu estes dispositivos.

Com o advento da República viu-se consagrado o sistema do concurso como meio de ingresso para o corpo consular brasileiro, o que representava um corolário obrigatório do princípio constitucional básico que dispunha a igualdade de todos perante a lei e abolia os privilégios de nascimento e desconhecia os foros de nobreza (art. 72, da Constituição de 1891). Com efeito, o ingresso na Carreira por meio de concurso atendia às diretrizes democráticas da época. O Decreto n.º 291, de 29 de março de 1890, anterior, portanto, à Constituição, abria uma exceção para os empregados da Secretaria de Estado e os doutores

e bacharéis em direito pelas faculdades do Brasil e os habilitados em outros estabelecimentos.

O Barão do Rio-Branco sempre foi avesso ao concurso, preferindo um sistema de seleção pessoal. Em 16 de novembro de 1903, porém, foi baixado o Decreto n.º 5.039, aprovando as instruções para o exame dos candidatos aos lugares de segundo secretário de legação. Segundo as instruções, os exames versavam sobre a língua portuguesa e duas línguas estrangeiras e modernas, especialmente a francesa, aritmética, história geral e geografia política, direito das gentes, direito público, economia política, direito civil no tocante às pessoas e à sucessão e estilo diplomático, redação de documentos oficiais. O regulamento para a Secretaria de Estado de 24 de maio de 1906, exigia para o cargo de amanuense estas mesmas matérias.

Os regulamentos da Secretaria de Estado de 31 de dezembro de 1913 e 24 de abril de 1918, dispunham que a nomeação para terceiro oficial dependia de concurso. Como quer que seja, o primeiro concurso realizado depois que o Barão do Rio-Branco aboliu os concursos foi o de outubro de 1918.

Regeu este concurso o Decreto n.º 12.998, de 24 de abril do mesmo ano, o qual dispunha que o concurso versaria sobre caligrafia e dactilografia; línguas portuguesa, inglesa, francesa e alemã; história e geografia gerais e especialmente do Brasil; aritmética e álgebra; noções de direito internacional público e privado e de direito constitucional, administrativo, civil, comercial e industrial brasileiros.

Para presidir a banca examinadora foi designado Raul A. de Campos, Diretor-Geral de Contabilidade e de Administração. Os examinadores foram Henrique José de Sales (francês), Antônio Jansen do Paço (geografia, corografia do Brasil e redação oficial), Cônsul E. de S. Félix Simonsen (inglês), Manoel Coelho Rodrigues (direito civil e comercial) e Luis P. F. de Faro Junior (direito das gentes e direito público brasileiro).

Pela primeira vez inscreveu-se no concurso uma mulher, Maria José de Castro Rabelo Mendes, a qual vinha da Bahia precedida de grande fama. Como surgissem dúvidas sobre a constitucionalidade de sua inscrição, o notável brasileiro e seu conterrâneo Rui Barbosa redigiu o necessário requerimento de inscrição, dirimindo as possíveis dúvidas sobre a legalidade da mesma. Aliás, corroborando a repercussão provocada pela sua inscrição, esta candidata conseguiu classificar-se em primeiro lugar, seguida por Jorge Latour e Joaquim de Sousa Leão Filho.

Em abril do ano seguinte, era aberto novo concurso, no qual o primeiro classificado foi o atual Embaixador Acyr do Nascimento Paes.

Posteriormente, vários outros concursos foram realizados e quando os mesmos passaram a ser efetuados sob os auspícios do Departamento Administrativo do Serviço Público, já representavam uma tradição do Itamarati e o programa

então adotado seguia nas suas linhas gerais os programas antes elaborados.

Vários foram os concursos realizados sob os auspícios do D.A.S.P., sendo que o último foi regulado pelas instruções a que se refere a portaria n.º 647, do D.A.S.P., de 13 de março de 1944.

O método de seleção do D.A.S.P. sofreu inúmeras críticas, mas um exame imparcial nos mostra que os funcionários que ingressaram no Itamarati pelo concurso vieram dar sangue novo à carreira e constituem hoje, dentre os funcionários novos, a elite da carreira, pela competência e pela iniciativa que têm, com raras exceções, demonstrado. Seja como for, a fim de aperfeiçoar ainda mais o recrutamento, foi considerado aconselhável fazer a seleção dentro do próprio Ministério e assim, por ocasião do centenário do nascimento do seu patrono, foi criado, a 18 de abril de 1945, o Instituto Rio-Branco, que tem por finalidade:

1) a formação, o aperfeiçoamento e a especialização de funcionários do Ministério das Relações Exteriores;

2) o ensino das matérias exigidas para o ingresso na carreira de Diplomata;

3) a realização, por iniciativa própria ou em mandato universitário, de cursos especiais dentro do âmbito dos seus objetivos;

4) a difusão, mediante ciclos de conferências e cursos de extensão, de conhecimentos relativos aos grandes problemas nacionais e internacionais;

5) a colaboração com o Serviço de Documentação em trabalhos de pesquisas sobre assuntos relacionados com a finalidade do Ministério;

6) a realização de concursos para ingressar na carreira de Diplomata.

O Decreto-lei n.º 9.202, de 26 de abril de 1946, dispondo no seu artigo primeiro que "o ingresso na carreira de Diplomata se fará sempre na classe inicial, mediante concurso de provas ou pelo processo de seleção previsto no Decreto-lei n.º 9.032, de 6 de março de 1946", veio pôr termo uma vez por todas ao ingresso por meios esquivos. O processo de seleção a que se refere é o da aprovação no Curso de Preparação à Carreira de Diplomata do Instituto.

Em 1948, quando foram feitas algumas modificações na estrutura da carreira, o citado artigo foi de uma importância capital para a refutação dos argumentos favoráveis à entrada por concurso de títulos ou por transferência.

Nos termos do Regulamento do Instituto Rio-Branco (I.R.Br.) funcionam quatro cursos distintos: o Curso de Preparação à Carreira de Diplomata (C.P.C.D.), e o de Aperfeiçoamento de Diplomatas (C.A.D.), e os Cursos Especiais (C.E.) e os de Extensão (C.Ex.). Dêstes, o principal é o de Preparação, que tem por finalidade, conforme diz o próprio nome, o preparo de

candidatos aos cargos da classe inicial da carreira. Durante os dois anos do Curso, são ministradas as seguintes matérias:

1 — Português;

2 — Francês;

3 — Inglês;

4 — Direito Internacional Público;

5 — Direito Internacional Privado;

6 — História do Brasil;

7 — História Política Mundial, dos fins do século XVIII aos nossos dias;

8 — Geografia Econômica Geral e do Brasil;

9 — Economia Política;

10 — Noções de Direito Constitucional e Administrativo;

11 — Noções de Direito Civil e Comercial.

As cinco primeiras matérias, às quais se dá maior importância, são estudadas nos dois anos e as demais só durante um.

O candidato à inscrição no Curso de Preparação deve ser do sexo masculino; brasileiro nato (se casado a esposa deverá ser brasileira nata); contar no mínimo vinte e no máximo trinta e cinco anos; possuir certificado de Curso Secundário completo, além de provar que está quite com o serviço militar, ter bons antecedentes e ser vacinado.

Preenchidos os requisitos, será submetido a um rigoroso exame vestibular, que constará de provas de Cultura Geral, Português, Francês, Inglês, História do Brasil e Geografia do Brasil. Terminado o vestibular, os primeiros serão inscritos no Curso de Preparação, variando o número de vagas, geralmente reduzido, de ano para ano.

Quanto ao Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas, tem por finalidade os conhecimentos científicos dos funcionários ocupantes de cargos da carreira diplomática, e compreende a História Diplomática do Brasil, História da Formação Territorial do Brasil, Prática Diplomática, Prática Consular, Espanhol, Italiano e Sociologia Política.

Os outros dois Cursos: Especiais e de Extensão, não são privativos dos diplomatas; os primeiros visam ao aperfeiçoamento e à especialização dos funcionários do Ministério não pertencentes à carreira diplomática, e os segundos destinam-se, quando realizados em mandato universitário, ao aperfeiçoamento e à especialização de estudantes das escolas superiores, dentro do âmbito dos objetivos do Instituto Rio-Branco.

Graças ao apoio que o Presidente da República lhe tem dado e ao zelo e à dedicação de seus diretores os Embaixadores Hildebrando Accioly e Lafayette de Carvalho e Silva e os Ministros Hélio Lôbo e Berenguer César, o Instituto Rio-

Branco vem cumprindo fielmente o programa traçado e já é citado além das fronteiras do Brasil como uma instituição modelar.

Com a volta, em boa hora, do Embaixador João Neves da Fontoura à direção do Ministério das Relações Exteriores, pode-se prognosticar que o Instituto Rio-Branco passará a desempenhar novas e mais importantes funções dentro da organização diplomática brasileira. Em seu lapidar discurso de posse o atual chanceler teve ensejo de indicar quais as inovações a serem levadas a efeito. Assim, além de elevar o Curso de Preparação "a um plano ainda mais largo, capaz de dar um alcance apropriado aos interesses da carreira", lembrou que é pensamento do Governo instituir uma Chefia de Altos Estudos Diplomáticos, indis-

pensável para os que almejam a dirigir uma Missão. A sua criação virá de encontro a uma antiga ambição do Itamarati.

E' de justiça assinalar que se devemos ao Presidente Getúlio Vargas a criação do Instituto Rio-Branco, é ao Embaixador João Neves da Fontoura que cabem as honras de ter dado ao Instituto os recursos financeiros e o apoio moral necessários à consecução de seu programa. Este amparo somado ao zelo e à dedicação de seus diretores, os Embaixadores Hildebrando Accioly e Lafayette de Carvalho e Silva e os Ministros Hélio Lôbo e Berenguer César, permitiu ao Instituto Rio-Branco cumprir fielmente as diretrizes traçadas e fez com que seja citado além das fronteiras do Brasil como uma instituição modelar.

# Política Rodoviária Brasileira

VASCONCELOS COSTA

UM dos mais importantes aspectos da administração pública no Brasil tem sido, sem dúvida, a sua política rodoviária.

Não obstante a grande vastidão geográfica do País, as dificuldades interpostas pela sua natureza, geralmente ingrata à construção de estradas, muito já se tem feito em matéria rodoviária, através de um plano sistematizado e articulado entre a União, os Estados, os Territórios e os Municípios.

No Brasil, foi São Paulo o Estado que primeiro iniciou a sua rede de estradas de rodagem, com a criação de um Departamento Estadual destinado a coordenar todos os esforços da administração para a abertura de rodovias, o que lhe possibilitou um desenvolvimento extraordinário no cenário econômico da Federação.

No Governo do Presidente Washington Luiz, iniciou-se a conquista da Serra do Mar, em demanda de Minas Gerais, e construiu-se a Rio-Petrópolis, que constitui uma expressiva demonstração de capacidade da engenharia rodoviária brasileira.

Posteriormente, a criação do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, com autonomia financeira, à frente do qual se encontram valiosos engenheiros nacionais, foi o passo decisivo para o início da solução do inextinguível problema dos transportes no País.

O nosso sistema ferroviário, comprometido pelo desgaste do material rodante, pela deficiência financeira das ferrovias, pelo elevado custo atual de equipamentos e dificuldade mesmo de sua obtenção nos mercados estrangeiros, tinha de ser auxiliado por um sistema rodoviário capaz de ajudar o escoamento da produção dos centros produtores para os consumidores e de concorrer para o estabelecimento do equilíbrio e desenvolvimento do nosso comércio.

A produção de um País tem no transporte um de seus principais fatores. Sem os meios de escoamento, a produção se estanca, paralisa-se o comércio, a Nação se empobrece.

A falta de transportes, mesmo por onde passam estradas de ferro, em virtude muitas vezes de superprodução em certas regiões, tem originado desequilíbrios sensíveis no comércio. Onde existem boas rodovias já não se verifica este fenômeno, pois a produção é levada facilmente aos centros consumidores.

Este País é, entretanto, de área continental. O adensamento da população na zona meridional e na região Nordeste, por vezes acarreta gran-

des embaraços à troca de produtos, em virtude tão somente da falta de um sistema de transportes adequado. Durante a guerra, por exemplo, enquanto faltava açúcar em vários Estados meridionais, no Nordeste, havia, com fartura, este produto, mas ali havia carência de arroz, abundante nas unidades federadas do Sul. Isto constitui, apenas, um exemplo, na conjuntura econômica por que passou o País durante o estado de beligerância.

O Departamento Nacional de Estradas de Rodagem não paralisou, entretanto, a sua obra e prosseguiu para o norte com a Rio-Bahia e para o sul com a Curitiba-Lajes, do plano nacional, elos de ligação dos sistemas rodoviários Norte e Sul.

## O MAIOR PROBLEMA NACIONAL

Há quem sustente a tese de que o nosso principal problema administrativo está na educação das massas populares e argumenta que o homem instruído melhor cuida da saúde, abre estradas e impulsiona a economia da Nação. Outro, contestando, prefere afirmar que o fator básico do desenvolvimento nacional está no cuidado do Governo para com a saúde do povo e esclarece que o homem sadio, o cidadão saudável, possui maior capacidade para procurar espontaneamente a escola e pode produzir mais no setor econômico. O terceiro, numa visão mais concreta do elenco das grandes atribuições governamentais em um País tão grande quanto o Brasil, pondera que o único problema a resolver, denominador comum de todos os demais, é o econômico. Um país rico, economicamente desenvolvido, é uma Nação de povo culto e sadio, porque não lhe faltarão recursos para a disseminação de escolas, hospitais e centros de saúde.

Mas, como fomentar a produção, como lançar os alicerces da economia de um país, sem o transporte, sem as estradas? Atrás delas é que aparecem escolas; ao longo delas é que surgem hospitais; é que crescem lavouras.

A estrada afigura-se-nos, portanto, como o problema de base número um do Brasil. Por onde elas passaram veio como consequência o progresso. A experiência de São Paulo, do Rio Grande do Sul, do Paraná, nos indica que o progresso sucedeu às estradas. O próprio Nordeste, castigado pelas secas, tem, hoje em dia, como grande inspiradora do seu desenvolvimento econômico a estrada de rodagem, que o corta em tôdas as di-

reções, desde o litoral ao agreste e dêste ao sertão, constituindo uma excelente rede de seis mil quilômetros aproximadamente.

Nem ao Legislativo nem ao Executivo tem faltado a compreensão exata dêste imperativo nacional, que é o prestígio da política rodoviária nacional.

#### DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

O que se deve providenciar e que, aliás, já constitui pensamento da direção do D.N.E.R., é a sua descentralização administrativa, dada a vastidão da área territorial do Brasil e a diferenciação de suas zonas geo-econômicas.

Em cada um desses setores deverá ser instalada uma sucursal do Departamento, com todos os recursos materiais para o prosseguimento do plano rodoviário nacional. Mas, descentralização administrativa subordinada à unidade de orientação da cabeça do Departamento Nacional, estendida essa unidade de orientação aos Departamentos estaduais e, por intermédio destes, aos serviços rodoviários municipais, como já vem auspiciosamente acontecendo pela virtualidade do Decreto-lei n.º 8.463, de 27 de dezembro de 1945, recentemente revigorado pela Lei n.º 302, de 13 de julho de 1948. Nunca voltar, portanto, à perniciosa multiplicidade de órgãos rodoviários federais desconexos do período anterior ao referido Decreto-lei!

O resultado da sábia fórmula — unidade de orientação e descentralização de execução — haverá de dar os melhores resultados, possibilitando ao Brasil, em breve, possuir uma rede de estradas de rodagem inigualável na América meridional.

Paralelamente a esta providência, deveria o Governo incentivar a construção de fábricas de cimento no País, das quais estará a depender a melhoria das nossas principais rodovias.

Com a perspectiva da industrialização do petróleo nacional teremos, de início, grandes vantagens para o maior rendimento das estradas de rodagem: a) aumento da receita nacional e, conseqüentemente, do imposto sobre combustíveis e lubrificantes minerais líquidos, que constitui o Fundo Rodoviário; b) maior consumo no mercado interno e conseqüente aumento de veículos motorizados, o que impulsionará, por sua vez, o aceleramento dos trabalhos de abertura de novas estradas.

O ano de 1947 foi o ano em que se fizeram sentir os efeitos da nova política rodoviária, introduzida pelo Decreto-lei n.º 8.463, de 27 de dezembro de 1945. Em 1946, houve a implantação, no país, das medidas ditadas por aquele diploma legal: todos os Estados criaram ou reformaram radicalmente suas repartições rodoviárias especializadas, organizaram seus planos regionais e elaboraram os programas de realizações para o ano seguinte.

Se bem que o rendimento ainda não tenha atingido o máximo, nota-se, em todo o Brasil, um grande surto rodoviário e muito entusiasmo por parte de todos os governos, com o regime do auxílio federal. E a principal vantagem desta orientação consiste em que os recursos são aplicados de acordo com um planejamento prévio. Não há desperdício nas inversões porque cada trecho de estrada construída, quer pelo D.N.E.R., quer pelos Estados, faz parte de um plano aprovado e articulado com os demais.

A repartição federal figura como mentora e coordenadora de todos os esforços estaduais e esta grande articulação trará ao Brasil os melhores frutos no setor rodoviário.

Acompanhando as realizações dos Estados, que são as de maior vulto no seu conjunto, porque absorvem 60% do Fundo Rodoviário Nacional, além das dotações orçamentárias estaduais, o D.N.E.R. teve também uma produção que ultrapassou de muito a média de suas realizações até a presente data.

Os recursos provenientes do Fundo Rodoviário Nacional, o regime de autarquia, a presteza nos pagamentos e a possibilidade de utilizar sua receita sem entraves burocráticos, permitiram que o ano de 1947 acusasse um total de realizações que supera bastante o máximo atingido até hoje nos outros anos.

O Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, entidade de direito público, com autonomia administrativa e financeira, com personalidade jurídica de acordo com o Decreto-lei número 8.463, de 27 de dezembro de 1945, tem como fontes de receita o imposto único sobre combustíveis e lubrificantes líquidos de procedência estrangeira e nacional, aluguéis, juros de depósitos bancários, o produto da alienação de bens imóveis, dotações do Orçamento da União e multas por infrações do Código Nacional do Trânsito.

A receita em 1947, proveniente do Fundo Rodoviário, atingiu a Cr\$ 756.391.844,80, tendo sido, de acordo com a Constituição Federal, distribuída aos Estados e Territórios a importância de Cr\$ 453.835.106,88.

A despesa atingiu a Cr\$ 694.350.374,55.

O Governo Federal, por intermédio da modelar organização que é o D.N.E.R. efetuou, no ano de 1947, cerca de 273 km de reconhecimentos gerais e parciais.

Foram explorados e locados quase 420 km de novos traçados interessando as rodovias Rio-São Paulo, Rio-Petrópolis, Rio-Belo Horizonte, Rio-Bahia e Curitiba-Lajes.

Fixadas em projetos definitivos novas rodovias num total de 272 km.

Os reconhecimentos gerais interessam as estradas das linhas tronco do Plano Rodoviário Nacional: S. Paulo-Belo Horizonte; S. Paulo-Curitiba; Belo Horizonte-Vitória e Rio-Belo Horizonte.

Os trabalhos de conservação da rede de estradas federais compreenderam 2.500 km que absorveram vinte e cinco milhões de cruzeiros.

Do plano de primeira urgência foram construídos 350 km de boas estradas, sob a orientação de sete distritos de Construção, com a média de 108 km do decênio 1936-1945.

Do programa que está sendo executado no presente exercício, envolvendo a aplicação de uma receita estimada em quase 1 bilhão e 400 milhões de cruzeiros, dos quais caberá aos Estados perto de 560 milhões destaca-se a conclusão, ainda este ano, dos seguintes trabalhos:

Rio-Bahia, que, através dos seus 1.650 km, entre esta Capital e Feira de Santana, representa um notável esforço do Governo em obediência a um dispositivo constitucional; os restantes 4 km da Itaipava-Teresópolis; o trecho Garganta Viúva Graça a Ponta Coberta, na Rio-São Paulo; pavimentação do trecho Rio-Barra Mansa em uma extensão de 134 km.

Estes dados, que coligimos do relatório apresentado pelo D.N.E.R. ao Sr. Ministro da Viação sobre as atividades e realizações de 1947, nos obrigaram a olhar o panorama rodoviário dos povos nossos vizinhos em busca de novas indicações sobre política financeira, pois que, apesar de auspicioso o crescimento do Fundo Rodoviário Nacional, os recursos com que conta o D.N.E.R. ainda não são de molde a permitir-lhe um desenvolvimento mais rápido na execução do programa de cerca de 35 mil km que lhe foi traçado pelas necessidades urgentes do país.

Vale, por isso, a pena fazer referência à política rodoviária do Uruguai, através de resumos de uma conferência do Eng. M. L. Rodrigues Luiz, pronunciada na Sociedade de Engenheiros do Rio Grande do Sul, por ocasião da Segunda Reunião das Administrações Rodoviárias em Porto Alegre.

O resumo desse notável trabalho, onde se pode apreciar o adiantamento da pequena República amiga em matéria de construções rodoviárias, foi elaborado pelo engenheiro e jornalista Fernandes Lima, em recente publicação no "Jornal do Brasil".

Aquela Nação amiga, cuja política rodoviária teve, realmente, início em 1928, criou um imposto variável aplicado às terras marginais das rodovias, quer nacionais quer municipais, imposto esse que cresce na razão inversa das suas distâncias às rodovias.

Esse imposto, que rende 60 milhões anuais, estabeleceu o critério da zona de influência, que deveríamos aproveitar como inspiração para o estabelecimento da "taxa de melhoria" de que cogita a nossa Carta Magna, matéria realmente complexa abordada recentemente pelo ilustre representante da Bahia, Prof. Aliomar Baleeiro, em interessante projeto que submeteu à consideração dos seus pares.

O legislador uruguaio classificou as zonas de influência em quatro categorias, indo a primeira categoria a 3 mil metros; a segunda, de 3 mil a

6 mil; a terceira de 6 mil a 10 mil, e a quarta, de 10 mil a 40 mil metros.

Há entretanto, conforme salientou o artigo do Eng.º Fernandes Lima, que fazer uma outra consideração, e essa seria a que se relaciona com a valorização, pois não se há de negar que as terras marginais se valorizam com a simples notícia da passagem de uma estrada nas suas proximidades.

Relativamente à discriminação de zonas, as estradas, quanto à sua pavimentação, foram divididas em três classes.

Pertencem à primeira, as pavimentadas com macadame ou de solo estabilizado; à segunda, as que receberam tratamento asfáltico, e, finalmente, à terceira, as pavimentadas de concreto.

Como se disse, o imposto decresce conforme a distância e o tipo ou classe da estrada. Assim, para as estradas de classe inferior, a taxa é, sucessivamente, de 2,5 ; 2 ; 1,5 ; e 0,5 por mil, calculada sobre o valor do imposto sobre as terras marginais.

Para as estradas de classe média, as taxas são 3,75 ; 3 ; 2,25 ; e 0,75 por mil.

Para as de classe alta, isto é, as de pavimento superior, as taxas são de 5 , 4 , 3 e 1 por mil.

Igualmente, as obras de arte de grande importância, tais como as pontes, são financiadas pelos proprietários e as municipalidades beneficiadas com a sua construção, levando em conta a influência que tais obras exercem no desenvolvimento regional.

Posteriormente, dadas as dificuldades que o problema oferece, principalmente nas cidades e núcleos de população, as taxas de contribuição ficaram subordinadas à proporcionalidade da renda anual do imóvel, entrando, ainda, como fator, no cálculo a extensão linear de frente à margem da estrada a ser construída ou melhorada.

Esta é a política financeira seguida pelas autoridades rodoviárias do Uruguai, cuja rede de magníficas estradas lhe confere um dos primeiros lugares entre os países de turismo, cuja renda lhe proporciona uma das principais rubricas na estimativa da sua receita.

E', pois, dever do nosso Congresso secundar o Governo Federal no apoio que vem dando ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem.

Esse apoio deve traduzir-se não apenas no aperfeiçoamento da legislação por que se rege a importante autarquia mas também em tornar intangível o Fundo Rodoviário Nacional.

A Nação tem necessidade urgente de executar o Plano Rodoviário Nacional dentro do mais curto prazo, e isso, uma vez efetivada a descentralização administrativa do D.N.E.R. que se anuncia já para o próximo ano, só se consegue aproveitando no máximo a excelente organização do referido órgão cujos trabalhos se estendem por todo o país, de norte a sul, de leste a oeste.

# Linhas gerais de um plano de instalação de parques infantis e campos desportivos em todos os Municípios do Brasil

INEZIL PENNA MARINHO

## INTRODUÇÃO

O BRASIL é um dos maiores países do mundo, com terras imensas. No entanto, em suas escolas, em suas vilas e cidades, não existe o espaço vital de que tanto necessitam as nossas crianças e jovens para a atividade que lhes proporcione o equilíbrio morfofisiológico capaz de lhes assegurar a saúde, e, conseqüentemente, preservar as energias indispensáveis a um maior rendimento do trabalho quando na idade adulta. Nossas escolas se instalam acanhadamente, nossos planos urbanísticos não prevêm parques infantis, campos desportivos ou locais de recreio, os prédios de apartamentos se multiplicam e a população cresce cada vez mais, aumentando assustadoramente a sua densidade em áreas exíguas, sem a previsão de espaços livres destinados ao recreio da geração que se prepara para a vida social.

O objetivo dêste verdadeiro "Plano Nacional de Educação Física" está representado pela instalação de 1.668 parques infantis e outros tantos campos desportivos, que, por certo, modificarão a fisionomia do Brasil em uma só geração. As atividades que êsses parques e campos possibilitarão a milhões de crianças e jovens muito contribuirão para aumentar a respectiva resistência orgânica, para transformar em capacidade as aptidões existentes em cada um, para ensinar a utilização inteligente de suas forças, para, enfim, formar o cidadão brasileiro que todos nós desejamos: sadio de corpo e de espírito.

Êste plano não poderá, naturalmente, ser executado em um ou dois anos, mas em dez, vinte ou cinquenta, pois, antes de tudo, representa um plano, isto é, a conjugação de forças para obter resultado já previsto e definido. A sua execução não importará dotações especiais nos orçamentos dos municípios, Estados ou União, mas apenas um melhor aproveitamento de dotações já consignadas, do pessoal já disponível, dos elementos já existentes, dos recursos já mobilizados. Um perfeito entrosamento de esforços somará a co-operação da iniciativa privada aos recursos dos poderes públicos.

## LINHAS GERAIS DO PLANO

### I — CONSTITUIÇÃO DAS COMISSÕES

#### 1. Comissão Central

Será constituída uma Comissão Central, que terá a seu cargo o contrôlo de tôdas as atividades relativas à execução do plano, assim como a orientação de todo o trabalho. Essa Comissão poderia funcionar sob os auspícios do Departamento Nacional de Educação ou do Departamento Nacional da Criança e ficaria assim integrada:

Presidente — Diretores Gerais do Departamento Nacional da Criança e Departamento Nacional de Educação.

Membros — representantes da Divisão de Educação Física do M.E.S.; representante da Federação Brasileira de Associações de Professôres de Educação Física; representante do Exército; representante da Marinha; representante da Aeronáutica; representante do Ministério do Trabalho; representante do Ministério da Agricultura; representante do Ministério da Viação.

#### 2. Comissões Regionais

Em cada Estado será constituída uma Comissão Regional, sob a presidência do respectivo Secretário da Educação, ou Diretor do Departamento de Educação, integrada pelos diretores de órgãos especializados e pessoas de projeção relacionadas com os objetivos do Plano. Essas Comissões Regionais facilitarão um melhor aproveitamento dos recursos estaduais, além de uma assistência direta e efetiva às Comissões Locais.

#### 3. Comissões Locais

As Comissões Locais seriam de âmbito municipal e, sob a presidência do respectivo prefeito, ficariam integradas por pessoas de prestígio e amplos recursos, residentes no referido município. A essas Comissões caberia a execução de tôdas

as providências diretamente relacionadas com a instalação dos parques e campos.

## II — ATIVIDADES DAS COMISSÕES

Uma vez constituída a Comissão Central, a mesma desenvolveria os esforços necessários para a instituição das Comissões Regionais e estas, por seu turno, entrariam em contato com os prefeitos dos municípios do respectivo Estado para a criação das Comissões Locais. Obtido esse verdadeiro sistema, a Comissão Central organizaria os projetos e instruções para a instalação dos parques e campos, para melhor atender às reais possibilidades de cada município e os remeteria, a título de sugestões, às Comissões Regionais.

Aos prefeitos municipais, por intermédio das C.R., a C.C. solicitaria a delimitação de áreas para os parques infantis e campos desportivos. Essa delimitação seria feita em todos os municípios, pois, diferentemente da instalação dos aparelhos, não acarreta qualquer despesa, constituindo, antes de tudo, uma previsão para o futuro desenvolvimento dos municípios de pequena densidade demográfica ou poucos recursos.

As C.R. fariam um levantamento de suas possibilidades, a fim de estimarem o auxílio que poderiam prestar às C.L., e verificariam quais os municípios que já dispõem de parques infantis e campos desportivos, assim como as condições em que os mesmos se encontram.

As C.L. teriam a seu cargo todos os trabalhos relativos à obtenção, delimitação e preparação das áreas destinadas aos parques infantis e campos desportivos e o levantamento dos nomes dos estabelecimentos industriais e comerciais de maior importância e das pessoas de mais recursos, aos quais, posteriormente, seriam solicitados donativos de aparelhos e material destinado ao parque ou campo de sua própria cidade.

## III — ENTROSAMENTO DA COLABORAÇÃO

O objetivo primacial das atividades das diferentes comissões deverá ser o de alcançar o mais perfeito entrosamento possível entre a colaboração da União, dos Estados, municípios e particulares.

O papel da União estaria representado sobretudo pelo apoio a ser emprestado pelos Ministérios da Educação, Guerra, Marinha, Aeronáutica, Trabalho, Agricultura e Viação, sem qualquer sacrifício de suas dotações orçamentárias mas apenas com um racional aproveitamento dos vastíssimos elementos de que dispõem. O Ministério da Educação cooperaria, por intermédio de alguns de seus serviços, para o projeto dos parques infantis e campos desportivos padronizados, cujas plantas, em milhares de cópias seriam distribuídas aos municípios, assim como modelos e detalhes de aparelhos. Os Ministérios da Guerra, Marinha e Aeronáutica, principalmente o primeiro, colaborariam com o pessoal técnico de que dispõem e com os seus amplos recursos materiais,

já com máquinas para terraplenagem quando estas estivessem próximas do local, já com mudas para arborização, quer com mil outras formas de se identificarem com esse esforço verdadeiramente nacional para sacudir o torpor que nos parece dominar.

Os Estados agiriam no sentido de facilitar aos municípios os recursos técnicos para a montagem de aparelhos, representados sobretudo por uma assistência direta ou indireta. Onze Estados do Brasil possuem órgãos especializados em Educação Física, cujos técnicos ou inspetores, já existentes nos quadros de pessoal, poderão ser de grandes utilidades em diversas fases da instalação dos parques infantis e campos desportivos. Por outro lado, esses órgãos muito facilitarão a indispensável descentralização para a perfeita exequibilidade de tão complexo programa. Os Estados que não possuem órgãos especializados, utilizarão os recursos de seus Departamentos de Educação sem sacrificar as atribuições que lhes são próprias, apenas procurando obter maior rendimento de sua máquina administrativa.

Aos municípios seria solicitada a delimitação das áreas, para os parques infantis e campos desportivos; como estes se tornariam próprios municipais, o município enriqueceria o seu patrimônio, proporcionando ainda à população local oportunidades que podem ser classificadas de excelentes. Depois de instalados os parques infantis e os campos, assumiria o município o encargo de sua manutenção, podendo esta ser levada a efeito com os próprios recursos em pessoal e material de que dispuser a municipalidade, coadjuvada, quando necessário, pela iniciativa particular. Tal o papel que caberia aos municípios na execução desse plano.

A Federação Brasileira de Associações de Professores de Educação Física, por intermédio das associações estaduais que lhe estão filiadas, mobilizaria o maior número possível de professores de educação física para cooperar na execução do plano. Poderia a Federação dirigir-se aos principais estabelecimentos industriais e comerciais, assim como às pessoas de maiores recursos de cada localidade, para lhes solicitar a doação de aparelhos destinados ao parque e ao campo, que tantas oportunidades poderiam oferecer às crianças e adolescentes de sua própria cidade. Os aparelhos doados disporiam de uma inscrição com o nome do doador, a fim de que se tornasse pública a sua valiosa contribuição para melhorar o padrão de vida de seus conterrâneos. E estamos certos de que poucos, muito poucos se negariam a colaborar em obra destinada a beneficiar diretamente, objetivamente, imediatamente, seus próprios filhos, contribuindo para a valorização da criança de hoje na qual se depositam as esperanças do Brasil de amanhã. O SESI e o SESC, beneméritas instituições sociais, também seriam solicitadas a emprestar o seu concurso nesse grandioso plano destinado a mudar o panorama de nosso país. E essa seria a contribuição da iniciativa particular.

# ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

## O Secretariado das Nações Unidas

Trabalho editado por *Carnegie Endowment for International Peace*

(Tradução de Espírito Santo Mesquita — Cap. VII —  
— II Parte)

### PARTICIPAÇÃO DAS NAÇÕES FILIADAS NA SELEÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DO PESSOAL DA ONU

A PAR do desejo de serem representadas na Administração do Secretariado, as delegações dos países filiados à ONU pretendem exercer, tanto direta como indiretamente, uma influência pessoal sobre as nomeações, fiscalizar, em certos casos, o comportamento de seus compatriotas funcionários da entidade internacional e até mesmo determinar, ocasionalmente, o tempo de serviço desses funcionários. Essa tendência para a intervenção no sistema relativo e administrativo do Secretariado, é, no entanto, estimulada pelo realce que se dá ao princípio da distribuição geográfica do funcionalismo internacional e se mostrará, ainda mais acentuada, se os governos passarem a indicar seus candidatos a determinados cargos (especialmente se a ONU aceitar a indicação de um só candidato para o exercício desses cargos), se determinados cargos ou tipos de cargos forem “destinados” a certos países, se o sistema de “auxílio” (a prática de aceitar a ONU pessoal por empréstimo dos países filiados) for transformado em norma de recrutamento de pessoal para certos cargos, o que constituirá forma extremada da tendência em causa.

A forma e o grau da participação dos governos filiados à ONU no recrutamento e supervisão do Secretariado constitui, até o momento, um problema insolúvel nas Nações Unidas, como aconteceu com igual problema na Liga das Nações durante toda a sua existência. É inevitável, certamente, uma certa participação dos Estados no recrutamento dos funcionários da ONU, participação essa que é até conveniente. A questão é saber como conciliar essa participação com a natureza internacional de uma equipe de funcionários, cujo dever de lealdade e obediência ao Secretário-Geral é indivisível? Em outras palavras, a participação em apreço só pode ser sob a forma de assistência ao Secretário-

Geral para que ele possa recrutar um grupo de servidores homogêneo quanto à capacidade, mas não sob a forma de controle exercido pelas nações sobre o seu direito de escolha. Tendo em vista o que se faz comumente no campo do recrutamento internacional, pode-se restringir os efeitos desintegradores da participação dos países filiados, transformando-a até em força positiva adotando-se uma política de pessoal que considere pelo menos os seguintes requisitos acautelatórios: o número de cargos reservados *de fato* aos países filiados será uma proporção mínima dos altos cargos para os quais essa disposição tem um valor positivo constante para o Secretário-Geral como chefe executivo; as indicações de candidatos a esses cargos, feitas pelos países filiados, devem sê-lo de tal forma que o Secretário-Geral venha a contar com um número suficiente de candidatos para que possa exercer o seu direito de fazer a seleção; todos os demais cargos não devem ser reservados, sendo as indicações para os mesmos realizadas em função da capacidade e sempre de países filiados em geral ou, pelo menos, dos que não contem com uma representação mínima na equipe de servidores da ONU. Essa política fará com que as indicações adquiram um caráter competitivo, contribuindo, assim, para melhorar sua qualidade e assegurando que a prática de indicações de candidatos seja uma forma de assistência e não um método de controle do Secretariado pelos governos dos países filiados à ONU. Finalmente, a prática dos chamados “auxílios” deve ser reduzida ao mínimo, abrindo-se exceção para as nomeações de técnicos para a execução de trabalhos a curto prazo no campo da assistência técnica aos países atrasados.

A supervisão exercida pelos governos dos países filiados sobre os seus nacionais empregados no Secretariado é um privilégio raro e fracamente reivindicado. Não constitui, por isso, um problema quando, às vezes, vem à baila. A política oficial é a de que, uma vez nomeado um funcionário para

a ONU, a determinação de seu tempo de serviço é assunto da exclusiva competência do Secretário-Geral. Esse princípio foi pôsto em prática com sucesso no caso dos tchecoslovacos que trabalharam no Secretariado em 1948. Essa política parece ser, aliás excelente. Valeria a pena, por isso, estendê-la aos problemas correlatos e igualmente significativos da supervisão: a intervenção dos membros das delegações que se esforçam no apoio às recomendações de seus compatriotas funcionários da ONU relativamente a questões de vencimentos, promoções, transferências, etc.

A atual vulnerabilidade do Secretário-Geral em relação com o problema da intervenção aos

governos dos países filiados na seleção e orientação de seu pessoal está, principalmente, na falta de uma política compreensiva com respeito aos seus próprios propósitos e, especialmente, ao pessoal que ocupa os altos postos. O problema foi mais bem tratado na ONU do que na Liga das Nações, mas sua solução ainda é improfícua. A ausência de um entendimento e de uma diretriz firme é um permanente convite aos governos dos países filiados para que invadam o campo de atribuições do Secretário-Geral. A formulação de uma tal política é da exclusiva responsabilidade desse secretário e nenhuma outra autoridade poderá lhe imprimir um caráter definido.

(continua)

# ADMINISTRAÇÃO GERAL

## ORGANIZAÇÃO

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

JOSÉ EIRAS PINHEIRO.

(continuação).

#### CAPÍTULO III

#### O CONHECIMENTO RACIONAL

**J**AMAIS poderia o homem cingir-se aos estreitos limites do empirismo, sob pena de não atingir o conhecimento propriamente dito ou científico. Por isso sempre persistiu na necessidade de uma complementação do conhecimento empírico, a fim de que este não se detivesse somente no domínio dos sentidos, sem atingir a profundidade da razão. Se tal não acontecesse na evolução cultural da Humanidade, permaneceríamos na evolução científica, em pleno século XVIII, com o racionalismo de Descartes, que cede lugar ao empirismo de Condillac. O processo das sensações suplantaria o das reflexões, desaparecendo a experiência interna de Locke e permanecendo a externa de Condillac. No dizer autorizado de Leonel Franca "O juiz e o raciocínio não passariam de sensações transformadas" (1).

O homem passaria a imobilizar-se, porquanto jamais seria capaz de comandar as operações mentais e as idéias universais seriam, no fundo, apenas meros vocábulos, podendo-se, com muita propriedade, aplicar ao conhecimento aquela comparação imaginada pelo próprio Condillac: — o homem estátua.

Nesse estado, a estagnação mental alcançaria notável grau de morbidez, apagando-se por completo toda e qualquer possibilidade de formação de juízos e certamente os efeitos deste mal privariam o homem de conceber idéias verdadeiramente racionais, e, conseqüentemente, estabelecer

relações entre elas. Estaríamos sendo arrastados pelas correntes marítimas de um oceano imensurável, em que a força da correnteza estaria contida no próprio vocábulo, sem que pudesse existir o afluxo da afirmação e o refluxo da negação. Tal situação seria tanto mais caótica, se, em pleno florescimento do conhecimento através do empirismo, não sentisse o homem a necessidade da abstração. Sem ela, talvez tivessem sido bem diferentes os resultados das experiências de William James, quando pensou melhorar o rendimento da transferência das reações adquiridas ao campo da memória, através da impregnação oriunda da repetição. Outrotanto se diga em relação às investigações de Thorndike e de Woodworth referentes à transferência dos conhecimentos humanos, que jamais teriam o seu atributo na essência dos métodos e no convencionalismo dos hábitos preformados. Estaria em pleno apogeu a teoria da disciplina formal assemelhando-se o homem a um receptáculo de conhecimento adquirido por faculdades autônomas. Encontraria o homem, no domínio de certas ciências, o adestramento de sua abstração, que, chegada a um ponto ideal, seria considerada como uma faculdade plenamente constituída. Em outras palavras, o poder de abstração seria fornecido através de um treinamento formal, sem cogitar-se de seu destino. Haveria, por assim dizer, uma ciência que se proporia ministrar o poder de abstração ao homem.

Forma antiquada e sem nexo, esta teoria foi banida ao fim daquela era medieval, em que se procurava infundir até a própria alma. Não era possível permanecer tal situação, porquanto a própria expansão da ciência alijara-a, diante da complexidade crescente do universo. Bastaria a judiciosa observação de Claparède: "A concepção monárquica ou feudal das faculdades da alma foi assim substituída por uma concepção republicana, se pode dizer. Desde então, não se pode aceitar

(1) Pe. LEONEL FRANCA, S. J. — *Noções de História da Filosofia* — São Paulo, 1943. Companhia Editora Nacional — 1 vol. in 8.º de 571 págs. — Página 262.

claramente que o exercício possa desenvolver certos poderes gerais, como a memória, a reflexão, pois que esses poderes se reduzem ao funcionamento de uma série de processos diversos" (2)

O conhecimento humano nunca poderia ficar adstrito exclusivamente ao conteúdo do empirismo. Tal limitação redundaria no fato de a abstração tornar-se mera resultante dos órgãos sensoriais. Estaria, sem dúvida, banida a razão no domínio do conhecimento humano. Embora no campo sensorial se desenrolassem as mais variadas sensações e percepções, desde o imponderável ao ponderável e desde o abstrato ao concreto, estaria o raciocínio circunscrito, sobretudo, aos aspectos que revestissem de maior materialidade. Nunca ressoaria no diapasão da generalização, porquanto o processo tenderia a particularização das sensações recebidas. Mais do que nunca se fêz sentir a necessidade de uma complementação que não só pairasse por cima do empirismo, como também o sobrepujasse. Entretanto, este "substratum" jamais poderia ser confiado só aos recursos sensoriais, cuja receptividade, embora apreciável, nunca suportaria com a missão coordenadora da razão. Ao contrário, estaria o próprio homem renegando suas características filosóficas de personalidade e individualidade. Predominaria o indivíduo sobre a pessoa e tenderia o elemento humano para o campo do individualismo cego, pela suplantação das características sub-humanas em relação às verdadeiramente humanas.

E dentro deste domínio estaria o homem destruindo-se porque reagiria contra a própria evolução social. O único caminho que conduz à meta da personalidade, é justamente a integração, ou complementação do homem pelo teor dosado da razão. Neste panorama, bem oportuna se torna uma referência, vazada num duto conceito de Alceu Amoroso Lima: "O individualismo é um predomínio, no homem, dessas características sub-humanas, que não são propriamente inumanas. O inumano é contra a natureza humana. O sub-humano é o que está nos planos iniciais e elementares dessa natureza. O homem não deve nunca ser inumano. A inumanidade é uma negação da humanidade. Ao passo que o homem pode ser sub-humano, e o é, na medida em que nele predomina o indivíduo, isto é, o que o liga aos reinos inferiores, mineral, vegetal ou animal. O individualismo é sub-humano, não é inumano, no sentido rigoroso do termo. O caminho da educação, no homem, é precisamente a passagem do indivíduo à pessoa, não por exclusão, mas, sim, por integração" (3). Não poderíamos deixar de aquilatar esta integração no próprio campo do conhecimento científico, onde

se alia ao empirismo a razão pura, no sentido de se obterem as ligações racionais, que darão ensejo ao estabelecimento de leis gerais de coexistência e sucessão entre os fenômenos. E é o próprio Augusto Comte quem a respeito de tão preciosa complexidade assim se pronuncia: "enfin, dans l'état positif, l'esprit humain reconnaissant l'impossibilité d'obtenir des notions absolues, renonce à chercher l'origine et la destination de l'univers, et à connaître les causes intimes des phénomènes, pour s'attacher uniquement à découvrir, par la usage bien combiné du raisonnement et de l'observation, leurs lois effectives, c'est-à-dire leurs relations invariables de succession et de similitude. L'explication des faits, réduit alors à ses termes réels, n'est plus désormais que la liaison établie entre les divers phénomènes particuliers et quelques faits généraux, dont les progrès de la science tendent de plus en plus à diminuer le nombre" (4)

O empirismo reconhece o ponto terminal de sua validação e onde se finda; aí, justamente, começa a preparação estabelecida pelos ditames da razão. Não seria possível ter o empirismo uma dupla importância para estabelecer simultaneamente a base física e a base lógica de qualquer ciência. A primeira cabe-lhe "in totum", encerrando todos os aspectos materiais, cuja assistência sensorial é necessária e suficiente ao preparo para a segunda, através dos recursos da experiência e da experimentação. Esta fase constitui o recurso inicial para o ascultante da natureza, através de sua sensibilidade, conforme nos confirma a ponderável opinião de Jorge Kafuri: "A experiência é a aplicação consciente, atenta e sistemática dos sentidos à investigação das coisas, seres ou fatos para a sua inteligibilidade. Ela é o fundamento do raciocínio indutivo, quer para a formulação de princípios que permitam a reconstrução mental dos fatos, quer para a verificação daqueles mesmos princípios" (5).

Os sentidos e a razão sucedem-se na vida contemplativa, mas não se excedem no lançamento das hipóteses e respectivas verificações, como não se suplantam no estabelecimento das ligações racionais. Por isso, entendendo, com rigor, essa condição natural do espírito humano, em face do conhecimento, Robinet afirma: "Assim, o fundamento próprio do estado positivo do espírito humano, o caráter essencial da mentalidade positiva, é afastar tudo que venha na imaginação, na explicação das causas e só proceder por constatação real, por observação; é eliminar todas as suposições indemonstráveis e inverificáveis, e se limitar a observar e constatar as relações naturais, a fim de prevê-las para modificá-las em nosso proveito logo que se torne possível, ou suportá-las

(2) EDOUARD CLAPARÈDE — *A escola e a Psicologia experimental* — apud João de Sousa Ferraz — Obra citada, pág. 211.

(3) ALCEU AMOROSO LIMA — Obra citada, páginas 66 e 67.

(4) AUGUSTO COMTE — *Système de Philosophie Positive* — Paris, 1942. Archives Positivistes — 1 vol. in 8.º de 512 págs. — Pág. 122.

(5) JORGE KAFURI — *Lições de Estatística Matemática* — Rio de Janeiro, 1934. Flores & Mano — 1 vol. in 8.º de 142 págs. — Pág. 14.

convenientemente logo que seja inacessível ao nosso poder" (6).

Convenhamos, porém, com que, se a observação nos dá um panorama concreto do nosso meio, identificando os corpos distintamente e permitindo o acesso ao conhecimento empírico, através da formulação da hipótese e verificação, nunca atingirá a culminância própria da razão, que segundo Kurt Grau poderia ser situada da seguinte maneira: "Das leis empíricas que, sendo obtidas por indução, nunca podem alcançar mais que um grau (às vezes muito elevado) de verossimilhança, devem distinguir-se com exatidão as leis lógicas que, — não sendo obtidas da experiência, mas paralelamente a ela, — não constituem um produto, porém (segundo as profundas investigações de Kant) hipóteses ou suposições (de exatidão universal e necessária) de toda a experiência" (7). Ainda que o conhecimento empírico seja logicamente orientado através do próprio método indutivo, jamais poderá suplantá-lo e preencher aquelas situações e lacunas, que definem o principado da razão. E' de reconhecer tal impotência dos sentidos, cuja penetrabilidade, nos recônditos da Natureza, não vai além da materialidade da mesma. E' o que, também afirma, em douda opinião, Luís Nogueira de Paula: "Em última análise, o método indutivo consiste na generalização dos fatos observados, isto é, na afirmação universal de uma relação particular revelada pelos sentidos" (8).

O conhecimento empírico reconhece esta situação, lançando o seu tácito apelo à abstração e à comparação. O homem ver-se-ia num verdadeiro labirinto, se, partindo de observações concretas também quisesse formular leis concretas. A complexidade crescente da própria natureza embarçá-lo-ia com subjetividade e imprevistos. Se o concreto fôsse perfeitamente bastante nos domínios terrenos, a Meteorologia teria de refundir toda a sua estrutura, banindo de sua terminologia a palavra: — previsão. Não o fez e nem o fará, porque é a própria complexidade da atmosfera que nos apresenta alguns de seus aspectos. Estes são acessíveis à razão humana no campo abstrato, porquanto, no campo concreto, ainda haveria quase tudo a desvendar. E dentro das abstrações é que o homem consegue o estabelecimento de ligações racionais que lhe permitem palmilhar no rumo da previsão. Contudo, esta não deixa de ser ainda provável, podendo realizar-se ou não.

E o próprio Robinet confessa semelhante inacessibilidade, externando-se da seguinte maneira: "Tendo em vista a complexidade natural, contingentes ou fatais, de seres quaisquer, não podemos, já ficou dito, conhecê-los bem, por observação concreta, diretamente ou de conjunto, e a

análise é, então, indispensável para se chegar, na parte que lhe diz respeito, a um suficiente conhecimento, o que, entretanto, fica sempre aproximado. As leis concretas sobre cuja ação não temos dúvidas, são muito complicadas para que possamos chegar a descobri-las, ao passo que as leis abstratas que regem os diversos modos de existência, ou as diferentes categorias de fenômenos, são, ao contrário, bastante acessíveis para que os possamos penetrar convenientemente e explicar a atividade de que gozam" (9).

Sem o auxílio da abstração jamais se conseguiria estabelecer a clássica relação da inteligência com a experiência. Não ocasionaria a "fragmentação da realidade" de Henri Bergson, atuando para o nosso cérebro como um divisor comum do esforço intelectual, capaz de assegurar maior rendimento. Haveria, por assim dizer, a grande necessidade da eliminação do desnecessário, de maneira a ter-se a apreensão do indispensável em mínima quantidade, mas, sobretudo, em melhor qualidade. E aqui, mais do que nunca, se faz sentir a explicação de Wundt, acerca da abstração, que lhe parece ser: "O procedimento pelo qual, de uma representação complexa, ou de uma pluralidade de tais representações, extraímos certos componentes que irão formar um conceito e eliminamos os demais" (10). Evidente se torna, então, que a extração tenha uma finalidade implícita no domínio do conhecimento científico: — a generalização. Entretanto, jamais poderemos descobrir os atributos das coisas se não tivermos o critério da eliminação, colhendo os aspectos e as condições mais características ou marcantes dessas coisas para a generalização. O elemento humano só terá assegurado esse processo de relação e eleição, pelo comportamento peculiar de sua atenção, na função de discriminar as semelhanças e as dessemelhanças, pela comparação. De outro modo, retrocederíamos ao campo filosófico do conhecimento descortinando, em pleno albor da filosofia grega, o espírito refletindo o mundo exterior como um espelho; e Sócrates, procurando sintetizá-lo através de sua gnoseologia. A insatisfação de Kant, diante de tão intrincada questão, já delineava o processo da observação, atingindo até os domínios da coisa em si. A distinção feita entre aquilo que a observação fornece ao homem e aquilo que em si mesmo existe, independente da observação, traçou o roteiro de criticismo, conclusivo do não conhecimento absoluto. A delimitação da razão é uma condição imposta ao homem, ante o deslindamento dos segredos universais. Caso contrário, o homem, no âmbito de seus conhecimentos, estaria fadado a um ponto morto, cuja estagnação se basearia na seguinte afirmação de Farias Brito: "As formas puras da intuição são o espaço e o tempo. Isto significa que a sensibilidade só pode ser impressionada pelo que se acha dentro do espaço e do tempo; e como só

(6) ROBINET — Obra citada, pág. 37.

(7) KURT GRAU — Obra citada, pág. 158.

(8) LUÍS NOGUEIRA DE PAULA — Obra citada, pág. 60.

(9) ROBINET — Obra citada, pág. 43.

(10) JOÃO DE SOUSA FERRAZ — Obra citada, página 225.

podemos conhecer o que impressiona a nossa sensibilidade, daí resulta que só podemos conhecer o que se nos apresenta dentro do espaço e do tempo. E como o espaço e o tempo são formas puramente ideais e subjetivas, tudo que conhecemos ou podemos conhecer é também ideal ou subjetivo" (11).

Embora Locke não se tivesse apegado à teoria de Kant, suas célebres distinções entre as qualidades primeiras e segundas da matéria, muito interessam ao assunto. Vai ele buscar o manancial de sua tábula rasa não só no aforismo de Aristóteles: "tábula rasa in qua nil est scriptum" (12), como também na questão da coisa em si. A necessidade que teve Locke de estabelecer uma experiência externa através da sensação, para a percepção dos corpos e de uma interna através da reflexão, para os conhecimentos dos atos e estados de consciência, está fundamentada no princípio do conhecimento empírico: "ni hil est in intellectum quod prius, non fuerit in sensu" (13). Nunca poderia o conhecimento situar-se somente neste campo, sob pena de acomodar-se no sensorial de Condillac, derivando o conhecimento para um conjunto de faculdades autônomas premoldadas no processo exclusivo das sensações. A rejeição da teoria das faculdades orientou o homem ao associacionismo de Stuart Mill. Assim, o conhecimento humano extravazou do âmbito das faculdades para ir localizar-se no das idéias mediante associações. E, mais uma vez, o próprio Stuart Mill, não deixaria de afirmar: — "quando duas idéias são pensadas uma ou mais vezes em estreita conexão entre si, forma-se uma tendência para pensá-la simultaneamente tanto mais forte quanto maior fôr o número de vezes em que elas se uniram" (14). Em última análise, seria mantido o primado da observação, porém não mais assistido pela simples custódia sensorial e, sim, pelo complexo associacionismo de idéias. Ora, como os conhecimentos são universais e não individuais, haveria uma circunstância fundamentada no fato de que, embora Stuart Mill em princípio aferisse o conhecimento por meio exclusivo da experiência e do associacionismo individual de idéias, estaria ele concordando com o próprio hereditarismo de Spencer. Todos os conhecimentos adquiridos no regime do empirismo através da experiência e das idéias individuais, quando passados ao campo científico, pertenceriam à própria espécie. E assim aquilo que era adquirido em épocas anteriores, passaria ao domínio de gerações posteriores através da hereditariedade, dentro da própria estrutura do sistema nervoso.

Neste sentido, todos os estados do conhecimento do trabalho, adquiridos naquelas épocas

remotas, em que se fazia sentir o desprezo ao elemento humano, ante as próprias imposições sociais escravocratas e servilistas, dever-se-iam perpetuar através do hereditarismo até a época de hoje. As características das organizações empíricas de trabalho seriam formas imperecíveis no espaço e no tempo. A razão humana jamais precisaria ocupar-se com tão magno problema, porque este seria feito à semelhança da herança, cuja forma e conteúdo seriam constantes e indestrutíveis. O evolucionismo de Spencer não só justificaria o associacionismo de Stuart Mill, como também glorificaria Aristóteles e exaltaria, em pleno apogeu, a tábula rasa de Locke. E, também, encontrar-se-ia a conveniência que teria Spencer em acolher Leibnitz ao pretender rejeitar Locke, diante do fato da tábula rasa ser impossível, na ausência de uma faculdade capaz de organizar as próprias experiências. Então, Spencer afirmaria, com acentuada ênfase, que a consagração de seu evolucionismo, figurado através da hereditariedade, estava contida dentro do plano preparador e organizador da experiência. O homem passaria única e exclusivamente a ser um quadro fiel de seus antepassados, remontando o seu próprio conhecimento científico ao hereditarismo. Subsistiria a experiência legada e sucumbiria a razão. O homem renunciaria ao seu próprio racionalismo, cedendo lugar ao empirismo transmitido. Na sua vida instintiva, perderia o homem uma de suas mais identificáveis características: — o instinto de curiosidade, abafado dentro do próprio empirismo, conforme sua própria situação, como resultante da herança. E, quando tal afirmação não se fizesse suficiente, bastar-nos-ia a conclusão de Djacir Menezes: Esse "instinto de curiosidade" com que se procurou por muito tempo explicar a atividade cognoscitiva do homem a perquirir o meio, organizando a experiência, resultou, como vimos, de longos processos de adaptação que o prepararam (15). Não parou o tratamento do conhecimento empírico pelo racional no domínio espiritual da curiosidade humana. O conhecimento teórico do trabalho não foi somente um despertar da razão humana, transplantando para o domínio científico sua atividade produtora e por mera curiosidade. O homem, mais do que nunca, aliou sua própria razão à contingência natural do interesse, convicto de que, na imparcialidade e universalidade da especulação científica, estaria assegurado, de maneira irrefutável, o magno problema de sua subsistência. As ciências sociais sempre fizeram sentir este traço em seus objetivos, o mesmo se dizendo em relação àqueles ramos de conhecimento social, que, a elas ligados, ainda não atingiram a categoria de ciências distintas. Atenemos para o conhecimento científico do trabalho e nele não poderemos olvidar estas circunstâncias. Embora o homem só tivesse sua razão voltada para a pesquisa científica, neste âmbito social

(11) FARIAS BRITO — apud Estevão Cruz — Obra citada, pag. 560.

(12) ESTEVÃO CRUZ — Obra citada, pag. 561.

(13) ESTEVÃO CRUZ — Obra citada, pag. 560.

(14) ESTEVÃO CRUZ — Obra citada, pag. 561.

(15) DJACIR MENEZES — *Preparação ao Método Científico* — Rio de Janeiro, 1938. Civilização Brasileira S. A. — 1 vol. in 16 de 344 págs. — Pág. 29.

ainda em pleno século XX, êle jamais pôde deixar de levar em consideração as características do fenômeno social.

Existem, até, filósofos e pensadores que atribuem a quebra da unidade social à posição conferida ao trabalho, afirmando, outrossim, que êle constitui o único princípio capaz de restabelecer aquela unidade.

Jamais se conceberia a unidade social, senão alicerçada naqueles elementos que integram uma finalidade única: a paz social. Êste desiderato constitui por certo um ideal dos povos que fomentam suas aspirações, em relação ao momentoso problema social, na conceituação do trabalho. A filosofia tomista, ao identificar sua linha democrática, assim se expressa: "Per officiorum et statuum distinctionem tam mentis quam in civitate terrena magi pax conservatur, in quantum per haec plures sunt qui communicant actibus publicis" (16). Nesta máxima, nada mais faz São Tomaz de Aquino do que reconhecer a magnificência do trabalho em relação à paz social. Mas, o trabalho, a que se refere, é aquêle depurado pelos cadinhos científicos, cujas partes serão tantas e tão bem caracterizadas, que permitirão a todos nêle se empenharem, objetivando sempre num sentido único — a paz social. Há grande necessidade de dividir o trabalho em muitos elementos, de maneira que todos os homens dêle possam participar, com o ideal de harmonizá-lo.

Cada dia mais se torna manifesto o interesse que compele o homem à participação na solução da crise nessa magna questão, cabendo a cada um certa parcela de responsabilidade. Jamais seria o homem compelido a semelhante iniciativa, senão o movesse o interesse. E a solução dêste, não vem contida no trabalho em si, mas, sim, em sua organização científica, cujo conteúdo procura dar a cada um o que lhe pertence, na medida de sua capacidade.

Não há dúvida também sobre o fato de que a solução do problema esteja ainda em função da organização estatal, porquanto o interesse nunca será apenas o produto de normas estabelecidas. E isso, ainda, no caso de o Estado ter de apelar para o último recurso: — o da coação. Sob êste aspecto, não se teria a atenção voltada à solução do problema, porque se colocaria o problema em pleno império da imposição.

O residual do interesse humano não pode ser sintetizado pela ação coercitiva, nem pela força, ou imposição do Estado. Pode, sim, advir numa estrutura, em que a participação do homem se faça através de sua própria personalidade, orientada, sobretudo, pelos ditames da razão. Esta faceta do problema é apontada por Alceu Amoroso Lima: "A civilização moderna está em crise, porque perdeu a unidade. Os salvadores totalitários tentam curá-la pelo restabelecimento de uma uni-

dade forçada, de fora para dentro, pela violência, pelo molde, pelo Estado ou pela Revolução Monista ou ditatorial. Ora, o seu remédio está dentro de nós, dentro do homem, dentro da sociedade. Está na restauração ou instauração de um princípio de unidade que atue de dentro para fora, da raiz para o tronco, do tronco para os galhos, dos galhos para as fôlhas, para as flores e os frutos, de modo a processar-se organicamente o que mecânicamente seria contrário às próprias leis da vida. Êsse princípio de unidade interior, numa civilização concreta, no estado atual de progresso moral e mecânico, em face dos regressos imorais e históricos — êsse princípio de unidade só pode ser um — o da supremacia do trabalho. Supremacia baseada na sua hierarquia natural entre as atividades humanas e na sua pluralidade substancial, consequência da unidade intrínseca da natureza humana que é sempre racional e livre e, portanto, múltipla, pluralista, variada em suas manifestações. Todo o monismo é anti-humano" (17).

Ao focalizarmos o conhecimento empírico, vimos que êle partia do mundo para o homem, procedendo de preliminar observação. Nesta fase do conhecimento científico jamais se dispensou a atuação dos estimulantes externos, capazes de provocar a imediata reação de nossos sentidos. Entretanto, não pairou aí a atividade mental do homem. Êle não se restringiu somente à objetividade, aplicando seu raciocínio, formalizado pela lógica, àquilo que lhe é dado observar. De posse dos princípios gerais, êle sente também a necessidade da particularização. Êle não pode ficar adstrito ao empirismo, sob pena de contrariar a irreduzibilidade de sua razão à experiência. Caso contrário, a razão estaria contida dentro da própria experimentação, o que seria um absurdo. Há, como que um meio ou modo, orientando-o nesta fase do conhecimento científico, o qual, pelo fato de nortear a subjetividade do homem, poderíamos denominá-lo como fez Augusto Comte: — de método subjetivo. Acerca dêste método, ensaiado tão somente à luz da razão, com propriedade assim se expressou Robinet: "Quanto ao método subjetivo, partindo do homem para o mundo e instituindo após a consideração do destino social e da oportunidade atual, o sistema de nossos conhecimentos, êsse escolhe os assuntos a estudar e fixa os seus diversos graus de extensão" (18). Atinge-se, por essa forma, ao âmbito do racionalismo, dispensando-se para tal a influência dos excitantes sensórios exteriores. Em contraposição ao empirismo, a razão, aqui, age soberanamente dirigida pela superveniência do interesse.

O racionalismo é tão espontâneo quanto o próprio interesse, pois que êste, por si mesmo, bastaria para justificar a atividade mental. Em torno de tão complexa questão, valem os conceitos

(16) ALCEU AMOROSO LIMA — Obra citada, página 101.

(17) ALCEU AMOROSO LIMA — Obra citada, página 101.

(18) ROBINET — Obra citada, pag. 108.

ponderados de Djacir Menezes: "Nunca existiu atividade sem interesse, como nunca existiu pensamento abstrato, por oposição à extensão, como imaginou o cartesianismo. Naturalmente, quando a humanidade ascendeu ao grande desenvolvimento mental que permitiu o aparecimento de sistemas científicos, homens excepcionalmente dotados foram capazes de esgrimir em abstrações, e é então que se planteiam as grandes questões filosóficas. Das alturas a que se libram, perdem o pé do terreno humilde dos fatos biológicos, negando-lhes tais origens. A distância em que se acham, fá-los perder de vista a grosseria dos sentidos. O alto grau de abstração esvaziou extraordinariamente o conteúdo sensorial: — é a concepção intelectual, a atividade científica, que o racionalismo pretende construída de virtualidades próprias do espírito" (19).

A reminiscência de Platão, dando forma mística ao racionalismo, não deixa de ser, no fundo, um desinteresse revelado pelo pensamento grego em relação à economia. Na alma é que residem todas as virtudes e nestas é que se situa a própria felicidade. "A alma, diz Platão, sendo imortal, e tendo nascido muitas vezes, e havendo visto o que acontece não só neste mundo como no outro, e ainda todas as coisas, nada há que não tenha aprendido. Por isso não é de admirar que, a respeito da virtude e de tudo o mais, possa ela se recordar do que sabe; uma vez que, sendo tudo ligado na natureza e tudo tendo a alma aprendido, não impede que, recordando-nos de uma só coisa — o que os homens chamam de aprender, possamos encontrar tudo o mais" (20). A reminiscência platoniana exalta a vida filosófica, porquanto a ela pertence a própria alma, centro de todas as virtudes que engrandecem e nobilitam os homens. O desinteresse pela investigação da riqueza está condensado no obstáculo que ela constituiria para a virtude, afirmando o próprio Platão: "O ouro e a virtude são como pesos colocados nos dois pratos de uma balança, de tal maneira que um não pode subir sem que desça o outro" (21). Este excelso da virtude, infundido na alma, determinou, em plena civilização, um retrocesso na consideração da riqueza e de seu elemento ativista: — o trabalho.

Os grandes pensadores gregos, muito embora vissem a situação, a que estava relegado o trabalho humano, pela conceituação das castas sociais, não deixaram de atentar nêle, inclusive nos benefícios de sua divisão. Entretanto, era Platão quem disseminava a semente do silêncio, embora "a alma de Platão" não se permanecesse estática, diante de tal engenho. E, no dizer de Paul Hugon: "A

preocupação econômica é eclipsada pela filosófica. Platão observa a divisão do trabalho e considera com argúcia sua vantagem e necessidade. Mostra, por exemplo que ela é possível com uma civilização densa. Mas em vez de recomendar um aumento de população, prefere privar-se das vantagens da produção dividida, pois maiores seriam os inconvenientes de uma população importante" (22). Não desconhecemos a influência da civilização grega através do espaço e do tempo, e, como tal, não poderemos deixar de aquilatar o que isto representou para o conhecimento científico do trabalho. E acreditamos, mesmo que não se operasse a conjugação do empírico ao racional, certamente o nosso conhecimento ainda estaria adstrito às essências do inativismo de Descartes, do ontologismo de Malebranche, ou do criticismo de Kant

Impôs-se sentir a grande necessidade do "commercium mentis et rerum", fundamentado no relativismo ou no positivismo e afastado dos terrenos extremados do cepticismo e do dogmatismo. Ainda que nos situássemos no domínio racional, o processamento das ligações nêle efetuadas jamais dispensariam o meio norteador. E isto seria palpável, ainda que reconheçêssemos a superioridade da razão, em relação aos sentidos. A ocorrência em nada diferiria na norteação, porquanto, quer em relação ao empirismo, quer ao racionalismo, ambos estariam afetos ao homem, ser lógico por excelência. Dentro desta característica jamais êle poderia dispensar a ação da lógica formal, orientadora de sua razão, através do método específico para o conhecimento da verdade. Em relação à investigação racional do trabalho, impor-se-ia essa aplicação da lógica por uma duplicidade de motivos, um vazado no homem, como agente do empírio-racionalismo, e outro no homem como provocador dos fenômenos do trabalho.

Contudo, apesar da lógica formal ter fornecido ao homem o instrumento da dedução, torna-se oportuna a ressalva quanto ao emprêgo exclusivo dêste método no estabelecimento das ligações racionais pertinentes ao trabalho humano. Muito embora a dedução forneça como resultado um julgamento que, implicitamente, está contido em outro julgamento já formado pela generalização há que fazer reservas, quando o elemento julgado é o próprio homem. O exclusivismo da dedução nos fenômenos de ordem social pode acarretar os mais sérios imprevistos, dada a complexidade e a heterogeneidade do próprio meio social. O fato da dedução extrair uma consequência dos antecedentes que a encerram, corrobora grandemente nos obstáculos, e mínimos, conseguia determinar o valor da carga ideal, isto é, daquela que reduzisse menos a quantidade de trabalho diário. Se os estudos de Bernoulli, Euler e Schulze reportavam-se a uma possível extração de uma consequência de antecedentes que a deviam encerrar, vemos, desde logo, quanto a dedução é pura e

(19) DJACIR MENEZES — Obra citada, páginas 29 e 30.

(20) ESTÊVÃO CRUZ — Obra citada, pág. 562.

(21) PAUL HUGON — *Elementos de História das Doutrinas Econômicas* — São Paulo, 1942. Caixa Econômica Federal de São Paulo — 1 vol. in 4.º de 504 págs. — Pág. 42.

(22) PAUL HUGON — Obra citada, pág. 42.

inconsistente tanto que lança um apêlo a método subsidiário. Por outro lado, se perfeita a investigação racional, não conseguiu, todavia, medrar no espaço e no tempo, porque deveras faltava, ainda, à dedutividade de Euler, Bernoulli e Schulze alguma complementação indispensável.

O trabalho mecânico ou físico distancia-se em muito do trabalho racional ou humano. Aquêlê prescinde de autonomia e só consegue perder sua característica de passividade, quando adaptado pelo próprio homem. A adaptação do homem em sua parcela de atividade ao trabalho mecânico, constituiu, a nosso ver, não só uma inversão como uma involução na ordem natural das coisas. Por isso, admitimos como perfeitas as ponderações de Alceu Amoroso Lima: "Há, pois, antes de tudo, um trabalho físico, natural ou mecânico, feito pelas próprias forças da natureza, como uma queda d'água por exemplo, ou compreendido por um instrumento, como a máquina produto da invenção humana. O que caracteriza essa primeira forma de trabalho é ser um esforço com um mínimo de autonomia. Ou mesmo sem nenhuma autonomia, em sentido estrito de responsabilidade. O trabalho mecânico é puramente heterônomo. E' uma força cega, que vem de fora, apenas transmitida e depois utilizada, ou não, por formas mais elevadas do trabalho. O trabalho mecânico é a forma mais empírica das forças operativas. Só na medida em que a inteligência humana lhe comunica um pouco de suas características, é que êsse esforço perde em parte essa absoluta passividade para chegar, nas máquinas mais aperfeiçoadas, a imitar a inteligência humana" (23).

Outrotanto poderíamos observar em relação a Coulomb, muito embora orientasse seus estudos partindo de uma observação direta do homem. Para que seu raciocínio não sofresse a obstrução provocada pelos obstáculos imanescentes ao grau de complexidade humana, teria que selecionar os elementos experimentados, segundo a robustez e capacidade de trabalho. Por outro lado, para que a experimentação desenrolasse numa seqüência de normalidade, haveria a grande necessidade de que os indivíduos objetos da experiência não soubessem que estavam sendo observados.

Manifesta-se, assim, a necessidade da complementação do método dedutivo, consubstanciado nos métodos subsidiários: — matemático, psicológico, biológico e fisiológico. Vem a propósito a recordação de sábios conceitos de Alexis Carrel em tórno de tão palpitante assunto: "Há uma estranha desigualdade entre as ciências da matéria inerte e as dos seres vivos, com que ela há de se defrontar. Os antecedentes já trazem o teor de complexidade e heterogeneidade inato do fenômeno social, que, apesar da indução associada aos processos metodológicos, ainda persiste, se bem que em menor intensidade. O conhecimento científico do trabalho, se por um lado se diluiu pelo

empirismo originário das situações vigentes em outras épocas, por outro lado teria que se ressentir no próprio campo racional, quando pensaram os cientistas abordá-lo com o aparelhamento exclusivo da dedução. Foi sob êsse aspecto que iniciou Galileu as primeiras tentativas em aplicar o princípio das máquinas simples e os da resistência dos materiais ao estudo dos seres humanos. Havia uma consequência: a fadiga, que não só impressionou a Galileu, como o levou a deduzi-la dos antecedentes já firmados nos princípios experimentais obtidos para o esforço físico. Racionalmente chegou Galileu à conclusão de que a fadiga se fundamentava no fato de os corpos graves terem a tendência de se mover para baixo e não para cima. Assim, a ascensão do corpo humano a pontos elevados, era contrária às leis naturais, o que acarretava a fadiga. Entretanto, desmoronou-se a dedução de Galileu, ante o fato das descidas, quando prolongadas, acarretarem também a fadiga. Diante de tal situação caótica apressou-se Galileu a reconsiderar seu raciocínio, passando a fundamentar sua teoria no fato dos músculos se fatigarem, porquanto êles não têm que mover tão somente os seus pesos, como também o do próprio esqueleto. Mais um obstáculo defrontou-se diante do grande sábio, visto que jamais se poderia admitir a fatigabilidade do coração, apesar de ser músculo, sob pena de fenecer o organismo humano, ante os estados mais elementares de fadiga. Exauriu-se nova justificativa no fato de o coração não mover senão sua própria massa. A primazia de Galileu, na consideração do trabalho, é fato digno de registro, porque a inconsistência repetida de sua doutrina, à medida que aquêles obstáculos humanos, até então desconhecidos, faziam periclitar a assimilação do esforço humano ao esforço físico. Ainda em pleno século XVIII, novas tentativas foram feitas neste sentido, porém, abandonando-se o estudo do trabalho, tinham por objeto o próprio homem, para localizar-se naquilo que apresentava como exteriorização mais convincente e palpável: — a ação.

Bernoulli, Euler e Schulze fazem estudos em tórno da denominada "quantidade de ação", procurando a adaptação da fórmula matemática do trabalho mecânico ao trabalho humano. A noção de potência mecânica é interpretada no gênero humano, como sendo o produto do esforço muscular pela velocidade, numa unidade de tempo. Uma vez obtida esta potência, calcula-se o trabalho máximo do homem, multiplicando-a pela sua duração. Coulomb prossegue no estudo da quantidade de ação humana, baseando-se em experimentações feitas com operários, transportando cargas a diversas alturas. Inicialmente subordina seus estudos à observação, em função da experimentação, e, depois por meio da análise matemática, através da teoria dos máximos. A Astronomia, a Mecânica e a Física têm, na sua base, conceitos que podem exprimir-se com elegância e concisão, em linguagem matemática. Estas ciências deram ao universo linhas tão harmoniosas como as dos

(23) ALCEU AMOROSO LIMA — Obra citada, página 47.

monumentos da Grécia Antiga. Envolveram-no a rêde brilhante dos seus cálculos e das suas hipóteses; levaram o estudo da realidade para além das formas habituais do pensamento, até inexprimíveis abstrações, que consistiam apenas em equações de símbolos. Não sucedeu assim com as ciências biológicas. Aquêles que estudam os fenômenos da vida encontram-se como que perdidos numa selva inextricável, no meio duma floresta mágica cujas árvores inumeráveis mudam constantemente de lugar e de forma. Vergam ao pêso de um amontoado de fatos, que chegam a descrever, mas que não conseguem definir por meio de fórmulas algébricas". "A ciência dos seres vivos em geral, e do indivíduo humano em particular, não progrediu tanto. Encontra-se no estado descritivo. O homem é um todo indivisível de extrema complexidade. E' impossível ter uma concepção simples do que êle seja, nem há método capaz de o apreender simultâneamente no seu conjunto, nas suas partes e nas suas relações com o mundo exterior. No seu estudo têm de ser utilizadas as técnicas mais variadas, e diversas ciências" (24). E, por isso ainda se impõe nossa conformação com Luís Mendonça Júnior, a respeito das considerações de Galileu: "Mas as suas considerações, muito vagas, pouco interesse prático apresentam e Galileu pode ser aqui citado, apenas como um precursor da fisiotécnica" (25). As contribuições de Bernoulli, Euler e Schulze passaram conjuntamente com as de Lavoisier, durante muito tempo, como tendo um valor simplesmente histórico.

A avaliação do trabalho humano baseada na verificação de quantidade do oxigênio consumido, como medida do esforço feito, levou Lavoisier, através da dedução, ao enunciado da primeira lei surgida no campo da fisiotécnica. A estabilização do conhecimento racional, por longo tempo ficou adstrita ao seguinte enunciado: "a quantidade de trabalho é proporcional ao produto do número de respirações pelo número de pulsações" (26).

Na metade do século passado, coube a Chaveau a destruição de tal conceito, apegando-se ao equacionamento da quantidade de ação estabelecida por Bernoulli, Euler e Schulze e — transplantando-a para o domínio fisiológico. Essa complementação da dedutividade matemática pelo subsidiarismo da fisiologia, permitiu a Chaveau maior progresso, o que imprimiu avanço considerável à compreensão do trabalho. Igualmente, o subsídio da fisiologia na dedução pertinente ao estudo do trabalho humano, permitiu horizontes mais vastos,

delineados por Atwater, nos E. Unidos, Mosso e Treves, na Itália, Iuns, Du Bois e Reymond, na Alemanha.

A sutileza de tal mecanicismo logístico valeu a Marey o estabelecimento da forma gráfica para o registro do esforço muscular sob todos os aspectos. A partir dos meados do século XIX, a psicologia adquiria também os foros de uma ciência experimental definida. Rompia-se o estaticismo que lhe fôra conferido por Kant e que incorporara à filosofia. O dístico de tal sentença fôra maculado pelo próprio Kant, que negava a aplicação das matemáticas e suas leis aos fenômenos da vida interior, pois que êles se categorizaram no tempo, que dimensionalmente era uno e indecomponível. Isto importava na negação da aplicação da experiência e da experimentação aos fenômenos psíquicos. Weber quebrou esta impenetrabilidade através da experimentação nos fenômenos psíquicos. Coube a C. Th. Fechner a continuação dos trabalhos de Weber, chegando mesmo ao enunciado da primeira lei psíquica, em linguagem matemática.

Assim, a Psicologia se desembaraça da base metafísica que lhe era atribuída, propondo-se à investigação racional dos fenômenos psíquicos, acorde com aquêles métodos estabelecidos para as ciências naturais. Entretanto, a Psicologia não escolheu a metodologia pura das ciências naturais sem as complementações necessárias. As pesquisas iniciais, como as subseqüentes, jamais dispensaram o subsidiarismo da física e da fisiologia, condicionando a dedução aos antecedentes encerrados, dentro da fisiologia e da física de Weber, C. Fechner e A. Helmholtz.

A dedução crescente permitiu, nas últimas décadas do século XIX, a determinação da fisionomia do indivíduo, através de "mental test" de Cattell, fornecendo, após uma série de raciocínios, o estabelecimento da escala métrica da inteligência, feito por Binet. Enfim, foi o desenvolvimento da Psicologia individual que determinou a Psicologia aplicada, meio subsidiário à dedutividade específica da investigação racional do trabalho.

Não seria somente suficiente o subsidiarismo científico à Lógica dedutiva, concatenado na Matemática, na Fisiologia e na Psicologia. Até mesmo na própria Biologia êle se faz sentir através do chamado método biológico ou orgânico, permitindo a analogia entre os fenômenos dos organismos biológicos e os do superorganismo sociais. Essa analogia não só permite uma ampla dedução, no sentido de obtenção de leis, como também na própria racionalização, ocasionando as integrações dos trabalhos divididos, no sentido de combiná-los harmônicamente e acordes com as finalidades precípuas de aumentar o campo de atividade de uma empresa ou sua influência sobre os mercados. Prevalece assim o conceito da analogia biológica, delineado por Lewis H. Haney: "como em evolução biológica, a diferenciação e a integração têm andado de mãos dadas; e, à medida que crescem,

(24) ALEXIS CABRAL — *O Homem, Esse Desconhecido* — Tradução portuguesa de Adolfo Casais Monteiro — Porto, 1938. Editora Educação Nacional — 1 vol. in 16 de 370 págs. — Págs. 15, 16 e 17.

(25) LUÍS MENDONÇA JÚNIOR — *Curso de Organização Racional do Trabalho* — São Paulo, 1945 — 3.<sup>a</sup> Edição. Editora Clássico-Científica — 3 vols. in 8.<sup>o</sup> V. III — Pág. 8.

(26) LUÍS MENDONÇA JÚNIOR — Obra citada, página 9.

as organizações de negócios tornam-se mais complexas. E' claro que essa complexidade depende do duplo processo de especializar e combinar. Os motivos da especialização ou divisão do trabalho, nem precisam ser discutidos aqui" (27). Quando ainda, mesmo não quisesse o pesquisador usar a Biologia à guisa de elementos subsidiário, ela não deixaria de transparecer com seu alto grau de dedutividade em proveito do estudo do fenômeno do trabalho. Ela permitiu a Jules Amar no terreno da Bio-Energética, estabelecer as leis do trabalho profissional, fundamentadas no terreno da energia humana. O subsidiarismo físico também incentivou grandemente a dedução no estudo do trabalho, facultando a Taylor libertar-se do já repisado estudo dos movimentos. Foi a dimensional física do tempo que conduziu Taylor ao magnífico empreendimento sistemático e a propósito a tal sutileza assim se exprime Frank B. Gilbreth: "A literatura sobre gerência científica está cheia de exemplos em que se verifica a confusão entre o estudo do tempo e do movimento. Essa confusão abunda em livros considerados clássicos. Dever-se-ia reconhecer que o "estudo do tempo é arte de verificar quanto dura a realização da obra". Tal foi a definição originária de Taylor e ela ainda é boa. O estudo do tempo é a grande invenção do Dr. Taylor. Taylor nunca fez qualquer estudo do movimento. Isso se pode provar pela leitura de seus próprios escritos e é também assunto registrado em nosso escritório. Esse fato é inteiramente omitido, talvez não intencionalmente, por Copley autor da biografia de Taylor" (28).

A noção de movimento estava implícita na de tempo. Tal estado está afirmado nos conceitos de Mogensén: "Todo o trabalho de Taylor surgiu de seu desejo de verificar exatamente o que constituía um dia de trabalho. Aquêles que conhecem a história de sua obra devem lembrar-se de sua ansiedade em procurar saber de todos, na oficina, exatamente quanto tempo demoravam para fazer um serviço. Ele, por conseguinte, procurou encontrar a resposta e era natural que o tempo fôsse o elemento predominante. Ele salientava mais a importância do tempo, mas não é preciso olhar muito longe para ver que também considerava muito definidamente o método" (29). Ao falar em método deve-se ter em mente a sua conceituação, consubstanciada no conjunto de meios ou modos, capaz de assegurar o objetivo imediato da Organização do Trabalho, através dos princípios e das leis. Entretanto, nunca poderia estar abs-

traído destes conjuntos e movimentos, porquanto periclitaria o próprio objeto — o trabalho — dada a ausência da ação.

Contudo, não poderemos esquecer que a necessidade do método para o estudo dos fatos objetivos, justificou a existência de uma outra metodologia que modelasse os princípios racionais para as ligações necessárias. Este recurso coube à lógica formal, com o auxílio dos métodos subsidiários para a análise dos fenômenos abstratos.

Muito embora a Organização do Trabalho seja rica em matéria, princípios, métodos e leis, concordamos em afirmar que, entre esses princípios e leis não existe a menor ligação, embora tidos esses princípios por fundamentais. Eles assim não passariam de meras regras de ação, na melhor das hipóteses.

Tal estado é atribuído, com a autoridade de César Cantanhede, ao fato de ser a Organização do Trabalho uma ciência em formação. Diz êle: "Sendo como é, uma ciência nova, ainda não apresenta a Organização um conjunto universal de princípios aceitos como tais" (30). A primeira fase, a do empirismo, é que fornece os elementos necessários à segunda: — a do racionalismo, conforme consubstancia Luís Nogueira de Paula: "De posse dos princípios naturais ou empíricos, o analista procura, então, edificar a segunda parte da estrutura científica, construindo com o auxílio exclusivo da inteligência, as ligações racionais ou subjetivas que lhes permitirão estabelecer as leis gerais de coexistência e sucessão entre os fenômenos" (31). Ora, dêste modo, não haverá outra alternativa, senão acrescentar às judiciosas observações de César Cantanhede, que o mesmo que êle estabelece para os princípios pode ser dito com relação às leis da Organização do Trabalho.

Contudo, reconhecemos que a recente instituição da Organização do Trabalho é razão ponderável a essa falta de generalização, quanto aos conceitos. Há, ainda, a acrescentar uma outra razão ou causa: o alto grau da experimentação, na Organização do Trabalho, que tem acarretado sobremodo um empirismo latente em relação a muitos de seus aspectos. Ora, esta experimentação constitui o elemento de oposição à dedução ou ao racionalismo.

Sem deduzir, pouco se há de construir, pois que não se pode desprezar a verdade, universalmente consagrada e encerrada no seguinte aforismo comteano: "Induzir para deduzir, a fim de construir" (32).

(continua)

(27) LEWIS H. HANEY — *Business Organization and Combination* — apud E. H. Anderson e G. T. Schwenning — Obra citada, pág. 278.

(28) FRANK B. GILBRETH — *The Classification of Work* — apud E. H. Anderson e G. T. Schwenning — Obra citada, pág. 62.

(29) ALAN H. MONGENSEN — *Common Sense Applied to Motion and Time Study* — apud E. H. Anderson e G. T. Schwenning — Pág. 63.

(30) CÉSAR CANTANHEDE — *Curso de Organização do Trabalho* — São Paulo, 1946. Editôra Atlas S. A. — 1 vol. in 8.º de 216 págs. — Pág. 199.

(31) LUÍS NOGUEIRA DE PAULA — Obra citada, página 186.

(32) AUGUSTO COMTE — *Synthese Subjective* — Paris, 1856. Victor Dalmont — 2 vols. — V. I., pág. 44.

## 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)

### CAPÍTULO VII

#### PROBLEMAS DE REGULAMENTAÇÃO E CONTRÔLE DOS SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA

##### REVISÃO JUDICIAL E REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE UTILIDADE

Constitui problema difícil e complicado no campo da regulamentação e contrôles dos serviços de utilidade pública a determinação da competência dos tribunais para rever a autoridade dos órgãos administrativos no processo regulador, nos casos em que a política reguladora dos governos estaduais e federal pode sofrer limitações e ser, em certos sentidos, reprimida. Quando os Estados enveredaram pela primeira vez pelo campo da intervenção reguladora, os tribunais estaduais e federais assumiram para com a nova política uma atitude favorável, permitindo suas decisões que os órgãos legislativos e administrativos tivessem liberdade para regulamentar os serviços de utilidade pública. Durante um período de quase vinte anos depois do julgamento do processo movido por Munn contra o Estado de Illinois (1) a Suprema Corte dos Estados Unidos recusara intervir quando o legislativo tentava regular preços, taxas e outras coisas passíveis de contrôles. Verificou-se, porém, uma mudança de atitude quando o Ministro Waite sustentou que os Estados tinham direito de regular os fretes cobrados pelas estradas de ferro, dizendo: "Não se deve inferir que esse poder de limitação ou regulamentação não tem limites. Esse poder para regulamentar não significa poder para destruir, não sendo a regulamentação um equivalente de compensação... O Estado não pode tomar a medida que, em face da lei, significa o confisco de uma propriedade privada para uso do público sem

a necessária indenização ou sem o devido processo legal (2).

Aceitando a sugestão do Ministro Waite, a Suprema Corte sustentou em 1889, por ocasião do julgamento do Processo de Taxas de Fretes do Estado de Minnesota, que a regulamentação das taxas, embora fôsse matéria de natureza legislativa, estava sujeita a revisão judicial, de acordo com a cláusula relativa ao processo legal contida na Constituição Federal. O Ministro Blatchford falando na sessão do Tribunal sustentou o ponto de vista de que "a questão da razoabilidade de uma taxa de transporte de uma companhia ferroviária, envolvendo como envolve o elemento razoabilidade tanto para a companhia como para o público é, eminentemente, uma questão de investigação judicial, requerendo portanto sua determinação o devido processo legal". (3) Apesar da vigorosa insistência da parte dos magistrados discordantes de que essa questão devia ser movida pelo legislativo, a Suprema Corte tem seguido a jurisprudência firmada no caso de Minnesota, continuando pois a rever os atos legislativos e administrativos dos Estados relativos à regulamentação dos serviços de utilidade pública. Desde essa época que as questões de razoabilidade dos fretes, procedência das ordens das comissões, confisco da propriedade e assuntos relacionados, têm sido ultimamente resolvidos pelos supremos tribunais estaduais e federal.

Pouco depois da mudança da atitude do judiciário, assumindo o contrôles das medidas de regulamentação dos serviços de utilidade pública, a Suprema Corte no processo Smyth contra Annes (4) pronunciou a famosa sentença que se transformou em pedra angular da regulamentação dos serviços de utilidade pública, servindo desde en-

(1) 94 U. S. 113 (1876).

(2) Stone contra Farmers Loan and Trust Company, 116 U. S. 307 (1886).

(3) Chicago, Milwaukee, St. Paul Railway Company contra Munn, 134 U. S. 418 (1889).

(4) 169 U. S. 466 (1898).

tão de critério da revisão pelo judiciário. Apoiando a autoridade do Estado para proceder a regulamentação, sentenciou a Suprema Corte: "Sustentamos, porém, que a base dos cálculos que servirão de critério para a determinação da razoabilidade dos fretes que deverão ser cobrados por uma empresa que explora uma linha de transporte por força de uma concessão do legislativo deve ser a do justo valor dos bens usados por ela, tendo em vista a conveniência do público". O efeito dessa doutrina foi o de que o dinheiro empregado com o objetivo de prestar serviços ao público através das empresas que exploram utilidades públicas tinham direito a uma compensação justa e razoável sobre o valor dos capitais investidos. Em outras palavras, o serviço de utilidade tinha o direito de ganhar uma importância suficiente sobre o capital investido para atender a todas as despesas necessárias e também para pagar um dividendo razoável pelo capital empregado. Tendo em vista determinar se as empresas obtiveram um rendimento razoável, proclamou-se que era necessário determinar o valor básico dos bens da empresa usados pelo serviço de utilidade, bens esses que podiam render um dividendo razoável.

Criou-se assim um proveitoso campo de ação para os advogados, os economistas, os engenheiros e os especialistas em serviços de utilidade pública que cooperaram nos trabalhos de determinação do valor dos vários e numerosos elementos que constituem os bens de uma empresa em funcionamento. Milhões de dólares têm sido gastos nesse processo de avaliação, muito embora se afirme com muita frequência que só é possível fazer uma suposição mais ou menos aproximada do valor dos ativos de qualquer companhia.

O processo de revisão das regulamentações das comissões pelo judiciário foi bastante optado pelo pronunciamento da Suprema Corte no caso *Ben Avon* (5). Neste caso, o Tribunal Superior de Pennsylvania recusou rever a ordem da comissão estadual de serviços de utilidade pública, dizendo que as conclusões do órgão regulador tinham caráter decisivo e inapelável e que, baseados nessas conclusões, a ordem da comissão era inatacável no que fere a lei. A Suprema Corte de Pennsylvania anulou a sentença do Tribunal Superior afirmando que cabia ao judiciário examinar os autos e as provas e determinar se a ordem da comissão era procedente. Tendo em vista suas próprias conclusões, aquela corte anulou a ordem da comissão estadual. Em vista do apelo à Suprema Corte dos Estados Unidos a decisão do mais alto órgão do judiciário de Pennsylvania foi mantida com a observação de que cabia realmente ao judiciário, quando apreciava os casos por força da cláusula do processo legal da Décima Quarta Emenda, não só considerar a prova apresentada à comissão mas também formar a sua própria opi-

nião com base na lei e nos fatos. Em outras palavras, a corte era de opinião que nos casos em que as companhias concessionárias de serviços de utilidade pública recorrem das ordens da comissão todo o processo deve ser examinado pela corte revisora, podendo esta, sempre que considerar necessário, substituir a decisão da comissão por outra de sua autoria.

Em face desse argumento, as ordens das comissões relativas a fretes, serviços, extensões de linha e outras questões importantes só podiam ser finais quando aprovadas pela Suprema Corte dos Estados Unidos ou quando os serviços de utilidade consideram tais ordens bastante necessárias para não contestá-las. Todo o processo de regulamentação e avaliação dos serviços de utilidade pública envolveu-se numa série de investigações, diligências, revisões, autos e reforma de sentenças ou decisões, resultando na grande oposição que se levantou contra o processo regulador.

O problema mais difícil da revisão pelo judiciário das ordens e decisões das comissões de serviço de utilidade pública é o da determinação de uma base para a avaliação. De um modo geral, a Suprema corte aceitou a teoria de custo de produção menos depreciação. Para determinar o valor no momento, de acordo com essa teoria, o Ministro Butler afirmou que "devem ser devidamente considerados os preços e salários que vigoram na época da investigação, devendo haver, à vista das circunstâncias, uma previsão honesta e sensata quanto ao provável nível de preço e de salário durante um certo período no futuro". (6) O Ministro Brandeis, porém, manifestando uma série de pontos de vista divergentes da opinião de outros magistrados, defendeu a medida de adoção dos investimentos como meio hábil de fixar o valor a fim de determinar os fretes. (7) As comissões de serviços de utilidade pública na Califórnia, Massachusetts e Wisconsin consideram com frequência o critério de investimentos e não o de custo de produção adotado pela Suprema Corte Federal.

A Comissão de Massachusetts definiu a situação do momento da seguinte maneira: "Somos de parecer que nesta comunidade um juro calculado na base do valor da reprodução menos depreciação verificada, não é somente legal e historicamente falso mas também economicamente errôneo... Cria uma base que varia constantemente e que não é suscetível de determinação pronta e fácil mas que, ao contrário, envolve investigações demoradas e custosas culminando numa hipótese composta não baseada exclusivamente em fatos mas também em conjecturas sobre o futuro. Quando semelhante suposição, chamada valor de reprodução é finalmente determinada, os fatores podem estar de tal modo modificados que

(5) *Ohio Valley Water Co. contra Ben Avon Borough*.

(6) *McCardle contra Indianápolis Water Co.*, 272 U. S. 400, 408 (1926).

(7) *Vide S. W. Tel. Co. contra Publ. Service Commission*, 262 U. S. 276, 294 (1923).

já não têm mais valor, sendo pois necessário repetir o trabalho". (8)

O investimento prudente é portanto comumente considerado como o principal fator na regulamentação dos fretes e taxas, muito embora não se tenha procurado atribuir um significado definido e específico ao termo "investimento prudente".

Nesta como também em outras questões não é perfeitamente justificável que se fique dependendo dos tribunais para resolver problemas econômicos e políticos? As questões relativas à regulamentação e ao controle dos serviços de utilidade pública são por demais complexas para serem resolvidas por meio de simples regras ou fórmulas; mas não teria o processo mais direto de regulamentação por comissões, sob a supervisão e autoridade do legislativo (conforme aprovou a Suprema Corte quando se pronunciou a respeito do caso *Munn contra Illinois*) sido mais útil ao interesse público do que o vagaroso e complicado sistema de revisão judicial que se superpõe à autoridade da comissão? Não há dúvida que às vezes os interesses privados são tratados inamistosa e àsperamente pelos legislativos; mas não teria por acaso o interesse público encontrado para si um melhor lugar no processo de formação e controle das empresas concessionárias de serviços de utilidade pública? O processo legal, pode-se dizer, evita, por exemplo, que um tal plano seja pôsto em vigor pelo Estado ou pela União. Mas esse processo, como foi a princípio interpretado, não levantava semelhante barreira. Podem as contribuições ser agora de tal modo interpretadas que permitam ao legislativo e à administração o exercício do controle sobre os serviços de utilidade pública sem intervenção do judiciário? Se isto não parece ser praticável, pode-se alcançar o mesmo resultado por meio da emenda. Seja qual fôr o método adotado, há um acôrdo quase geral de que o atual sistema de regulamentação dos serviços de utilidade pública combinado com a necessidade de revisão pelos tribunais dos aspectos mais importantes do processo é tão pouco satisfatório que está exigindo uma reforma radical.

#### FUGA À REGULAMENTAÇÃO OFICIAL DOS SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA POR MEIO DE FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS

Os fatos mais importantes no campo da exploração dos serviços de utilidade pública nos últimos anos são o consórcio. Este pode ser definido como uma empresa organizada para controlar outras por meio da aquisição da maior parte de suas ações. O termo é porém comumente aplicado a qualquer corporação que de fato controla outras

empresas ou corporações subsidiárias sem considerar o fato de possuir ou não a maioria das ações dessas últimas. Os objetivos da formação dos consórcios são os seguintes:

1. Combinar, sob um controle e uma direção centralizados, duas ou mais empresas.
2. Combinar duas ou mais empresas não só sob um controle centralizado mas também sob uma única estrutura financeira.
3. Reforçar a estrutura financeira de uma ou mais empresas por meio da substituição dos títulos da companhia subsidiária pelos do consórcio.
4. Organizar em pirâmide o poder de voto de modo a conferir aos organizadores do consórcio o poder de controle sobre as companhias subsidiárias com um mínimo de investimentos. (9).

Do ponto de vista das companhias concessionárias de serviços de utilidade pública, entre as funções de um consórcio estão as seguintes:

1. Supervisão geral, conselho e assistência às empresas subsidiárias.
2. Serviços especiais de engenharia, de contabilidade e outros geralmente relativos a novas obras e construção de novas usinas.
3. Assistência e conselho na emissão e venda de títulos.

Por esses serviços, cobram-se honorários em certos casos, baseados no lucro bruto da companhia subsidiária. Numa exposição apresentada à *Federal Trade Commission*, a *American Gas Company* proclamou as seguintes vantagens de formação de um consórcio: o crédito de cada uma das companhias subsidiárias está bastante reforçado; a companhia central fornece fundos às subsidiárias quando dêles necessita, sendo reembolsada em ocasião propícia para a subsidiária financiar-se permanentemente; serve como um órgão por cujo intermédio é feito o financiamento permanente da companhia subsidiária e provê os meios pelos quais tôdas essas cooperam tendo em vista sua mútua vantagem.

Muito embora haja vantagens significativas e facilmente defensáveis em tais formas de concentração do controle como é ele exercido pelos consórcios, o artifício tem sido largamente empregado com o objetivo de obtenção de rendimentos excessivos das ações e de exigir pagamento de taxas extraordinárias pelos serviços prestados às companhias subsidiárias. A posição de ápice de pirâmide ocupada por uma companhia com relação às demais, coloca finalmente nas mãos de alguns homens um poder enorme e perigoso. A *Middle West Utilities Company*, consórcio de Insull, foi de tal modo organizada que os detentores de um terço de suas ações, representando um valor nominal de pouco mais de Cr\$ 28.000.000,00

(8) *Public Utility Control in Massachusetts*, de Irstin R. Barnes (Yale University Press, 1930).

(9) *The Holding Company: Its Public Significance and its Regulation*, de James C. Bonbright e Gardiner C. Means (McGraw-Hill Book Company, Inc. 1932) pag. 12.

controlava um capital de Cr\$ 350.000.000,00 investido nas companhias subsidiárias. (10)

O consórcio, "instituição caracteristicamente americana", só atingiu a proeminência no último decênio do século dezenove quando New Jersey e outros Estados aprovaram leis gerais sobre a organização das corporações e permitiram que umas empresas fossem detentoras das ações de outras. "Quando o pequeno Estado de New Jersey", observou Bonbright e Moans, "sequioso de abarrotar o seu tesouro com as taxas cobradas pelas licenças concedidas para a organização de corporações, modificou, por meio de emendas, suas leis reguladoras desse tipo de empresa, a fim de lhes dar liberdade para adquirir ações de outras companhias, tomou uma medida cujas consequências econômicas raramente foram igualadas em toda a história da regulamentação dos negócios. Foi essa medida que abriu as portas ao consórcio como principal instrumento de concentração de empresas sob um único controle e uma única direção"

---

(10) *Senate Document N.º 213* — 68th Cong., 2nd Sess., pág. 258.

(11). Esse instrumento serviu de meio de consolidação dos planos da Pennsylvania Railroad Company e, por meio da Lansel Run Imporement Company permitiu que a Philadelphia e a Reading Railway Company se empenhassem indiretamente no negócio do carvão, contrariando assim os dispositivos da lei de organização dessas companhias. A American Bell Telephone Company, a Standard Oil Company e a General Motors Company seguiram o precedente aberto pelas ferrovias, organizando-se em consórcio. O movimento foi, porém, de certo modo controlado com as decisões da Suprema Corte nos casos da Standard Oil e American Tobacco Company. (12) A despeito, porém, das leis antitrustes havia campo livre para as consolidações sob o regime de consórcio de empresas que não se faziam concorrência, empresas essas não empenhadas no comércio interestadual.

---

(11) James C. Bonbright e Gardiner C. Means, *op cit.*, pág. 337.

(12) 221 U. S. 1, 106 (1911).

(*Continua*)

## A Crise da Administração

OSCAR SARAIVA.

*O trabalho que ora inserimos nas páginas desta Revista, é uma das conferências que foram pronunciadas por ocasião da Exposição organizada pelo S.D. do D.A.S.P. O autor focaliza, em síntese, sob vários aspectos a formação e o desenvolvimento da administração civil brasileira, sua organização, principalmente após a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público. — Apontando virtudes e defeitos desta administração, mostrando objetivos a serem atingidos por ela, trata-se, com efeito, de assunto oportuno, analisado por quem compreende a realidade nacional neste imenso âmbito da atividade pública (N. R.)*

**P**ROCUREI escolher para tema desta palestra um que fôsse de manifesta atualidade, e, em verdade, nunca os imperativos da eficiência administrativa se fizeram sentir com tamanha intensidade e nunca o nosso mundo civilizado assistiu a uma tão forte crise nessa eficiência. Saindo de um regime de guerra e de uma economia de emergência, poucos países conseguiram voltar aos níveis de bem-estar anteriores à conflagração, e a luta de suas administrações se processa para alcançar aquilo que já para muitos parece constituir um ideal utópico. E' necessário que se diga, entretanto, em favor de nossa época, que aquilo que hoje pretendemos é bem mais difícil de alcançar do que há décadas atrás. Antes, o bem-estar visado era o de poucos e hoje nossos ideais sociais se dirigem para o benefício de todos, o que se poderia simbolizar na prosaica mas precisa imagem de Sir William Beveridge: bolos para alguns, se possível, mas pão para todos. Com tão amplos objetivos, é natural que as dificuldades sejam infinitamente maiores.

Quanto ao Brasil, a minha impressão pessoal é que a nossa geração é a de seus descobridores ou antes de seus desbravadores. Somos hoje os bandeirantes de sua organização, com o encargo hercúleo de levantar o gigante de seu "berço esplêndido" e pô-lo de pé, na postura que lhe deve caber no mundo de nossos dias, a serviço da prosperidade de seu povo e da paz universal. Vivíamos num sonho panteísta, entrecortado por vozes de alarme que, por espaçadas e isoladas, eram pouco ouvidas. Tavares Bastos, no Império, Euclides da Cunha e Alberto Tôrres, na República, foram precursores do nosso realismo atual. Hoje, se não somos menos patriotas que nossos pais, somos, contudo, mais severos a nosso próprio respeito, e nossos olhos não são apenas os do enlêvo em face à natureza graciosa mas os da diagnose ante sua

população carecedora de uma obra intensa de valorização. Daí nosso *complexo administrativo*, do qual uma das sublimações foi o D.A.S.P. Todos nós estamos convencidos de que necessitamos, cada vez mais, de boa administração, que possa dar aos nossos limitados recursos o máximo rendimento possível e possa conduzir o país, através de suas múltiplas e variadas necessidades, a um grau de adiantamento espiritual e material que deve ser o ideal precípua de todos os brasileiros.

Paradoxalmente, porém, nesse terreno não encontramos em nossa Carta Magna os estímulos e os instrumentos jurídicos que nos seriam tão necessários. Ao contrário, e sob êsse aspectos, voltamos a épocas bem anteriores a 1891, pois que já em 1857 o Conselheiro Pimenta Bueno, em seu "Direito Público Brasileiro" observava, ao estudar o Poder Executivo, que :

"Além de suas atribuições políticas, tem o poder executivo, como uma das suas principais tarefas, a de executar e fazer executar as leis políticas e administrativas; é encargo que se identifica com a sua natureza e missão: é êle quem deve dar movimento e vida a tôdas as disposições que regulam a administração do Estado em tôdas as localidades e detalhes" (pág. 256).  
acrescentando :

"A administração é o coração do Estado, é sua mola central, dela deve partir a vida, a energia para animar todos os meios do bem-ser público; deve para isso recolher todos os esclarecimentos necessários, organizar os elementos de sua ação, circundar-se de coadjuvações prestantes, enfim desempenhar em grau elevado o que faz um bom administrador particular quando quer e sabe desempenhar seu encargo, nada olvidar, tudo prever, reprimir quanto é nocivo, promover, secundar, realizar tudo que é útil". (pág. 275).

Contemporâneamente, um escritor francês, autor de notáveis estudos administrativos, mas que de há muito passou também de moda, Vivien, salientando a distinção entre lei e administração, entre legislar e administrar, dizia :

"O legislador dispõe e, no que lhe concerne, a administração aplica: a um a declaração de direito, a outro, a execução. A administração é a servidora da lei; é a força viva que a torna ativa e sensível, o instrumento organizado que lhe dá poderes exteriores e que, em seu nome, imprime movimento aos negócios públicos" (M. Vivien, *Études Administratives*, Paris, 1852, I, pág. 5).

Distinguindo, por sua vez, a administração propriamente dita do Poder Executivo, que êle denominava "Poder Político", traça o mesmo autor uma linha divisória digna de ser memorizada :

"Estritamente ligado à administração, êle (o Poder Executivo) não se confunde, entretanto, com esta. Sua função é tôda de iniciativa, de apreciação, de direção, de conselho; é êle que dá à administração seu espírito diretivo, seu pensamento, e, se assim nos podemos exprimir,

sua bandeira; a esta é reservada a ação, isto é, a execução das leis e o exercício material e prático dos poderes confiados ao Governo. O Poder Executivo é a cabeça, a administração, o braço (op. cit., pág. 30).

Lições tão sábias já não haviam sido seguidas pelo nosso legislador constituinte de 1891, o qual, imbuído de uma jurisdição excessiva, confiava na ação abstrata da lei sem descer à necessidade da sua execução material. Por isso, ao enumerar as atribuições do Poder Executivo silenciou, entre as matérias da competência privativa do Presidente da República, o que concernia à administração do país. Todavia, tal silêncio não foi completo, e assim, ao tratar dos Ministros de Estado, dispôs a Constituição de 1891, em seu art. 50:

“O Presidente da República é auxiliado pelos Ministros de Estado, agentes de sua confiança, que lhe subscrevem os atos e preside cada um a uma das secretarias em que se divide a administração federal”.

Por sua vez, no art. 7.º, § 3.º, declarava esse diploma:

“As leis da União, os atos e as sentenças das autoridades serão executados em todo o país por funcionários federais, podendo, todavia, a execução das primeiras ser confiada aos Governos dos Estados, mediante anuência destes”.

Aí vemos traçado o quadro administrativo da organização federal: funcionários públicos congregados em Secretarias de Estado, tendo à sua testa os ministros, e no vértice dessa pirâmide, como hoje diríamos, o Presidente da República.

Nosso propósito não é, entretanto, o de fazer comentários ao passado nem estudos retrospectivos, mas apenas o de traçar as origens de uma omissão da Constituição vigente, a qual, filiando-se à de 1891 nesses aspectos, silenciou, mais do que ela, sobre o que diz respeito à administração federal. Nem no art. 87, entre as matérias da atribuição privativa do Presidente da República, nem no art. 90 ao referir-se aos Ministros de Estado, alude o texto constitucional a essa administração, mas apenas ao seu estudo. Só incidentemente, a propósito do relatório anual a ser presente ao Presidente da República, é que no inciso III do art. 91 se alude a “ministério”. Seria compreensível que alguém inteiramente desconhecedor do nosso meio, ao terminar a leitura da Constituição, formulasse a pergunta: quem e como se administra o Brasil?

Assim, a primeira crise a assinalar quanto à administração é a do silêncio constitucional, como produto de um clima de largas desconfianças ao Executivo, que se hipertrofiara antes por vários anos, no exercício de poderes discricionários. Voltou-se à fé na eficácia verbal de textos legais, como se estes se materializassem em ação fecunda pela simples magia de suas palavras e não carecessem daquele braço administrativo tão bem definido pelo citado Vivien.

Funcionando, dêse modo, nas entrelinhas constitucionais e seguindo a tradição britânica do direito costumeiro, a administração continua, contudo, a exercer suas tarefas, concretizada em vários Ministérios, e nestes é que ela terá que ser estudada, pois que aí residem seus órgãos de ação.

Do bom ou do mau funcionamento dos mesmo é que dependerá o êxito ou o insucesso dos governos e não adiantarão boas leis, excelentes programas ou sadias intenções se esses órgãos forem perros e não puderem corresponder aos impulsos recebidos.

## II

Constituída, portanto, a máquina administrativa federal por um conjunto de ministérios, a indagação que se impõe, desde logo, é a de saber se esse conjunto atende às necessidades múltiplas de nossa vida atual, considerando o constante acréscimo das exigências sociais sobre o Estado, o qual, cada dia que passa, assume, em maiores proporções, o papel de provedor. Nem nos esqueçamos, por outro lado, de que cada vez mais se radica a idéia, intensiva e extensiva, conforme bem observa Henry S. Dennison (*Paters on the Science of Administration*, VI, pág. 134), de que o fim principal do Governo é a satisfação de todo o povo ao invés de o ser a de uma divindade, de uma dinastia ou de uma classe. Os braços administrativos, portanto, se devem multiplicar, e o Estado, para alcançar fins numerosos e diversos, precisa armar-se de meios múltiplos e eficazes. Também tenhamos em vista que nas sociedades novas — é ainda de Dennison a referência — as laterações se processam com extrema rapidez, e é raro que a estrutura governamental de uma época, diríamos melhor, seu aparelhamento administrativo, se ajuste em tudo ao período seguinte, e a pena de uma estabilidade excessiva é a confusão (op. cit. pág. 142).

Voltemos, portanto, os olhos para a nossa estruturação ministerial e vejamos se existem ministérios votados especialmente ao bem-estar popular, indagando antes o que se pode considerar como incluído nessa expressão. Materialmente, não pode haver dúvida de que esse bem-estar se traduz em satisfação das necessidades da alimentação, da habitação, do vestuário, dos transportes, das comunicações e da higiene. Espiritualmente, há que considerar as necessidades da educação, da cultura, da recreação, e, não fôsse leigo o Estado, diríamos também das práticas religiosas. E essas necessidades ocorrem e devem ser atendidas na primeira forma de comunhão humana, que é a família, e depois na própria sociedade. Essas, a nosso ver, são as atividades fins, e, numa sociedade ideal, “*Civitas Soli*” ou Utopia, elas bastariam. As outras são simples meios, conseqüentes de imperfeições e das contingências humanas: a *ordem* interna como pressuposto da vida social, envolvendo a manutenção de organismos judiciários e de segurança pública; a *segurança externa*, que implica na existência de forças armadas, em falta do organismo internacional dotado de meio para assegurar efetivamente a paz mundial. E além desses, os instrumentos da representação popular e do governo. Com as primeiras, todavia, se considerarmos apenas as despesas ministeriais, não gastamos ainda 50% do total orçamentário; para

sermos exatos, e com os dados do relatório do ilustre presidente da Comissão de Finanças da Câmara, sobre o orçamento de 1948, veremos que as despesas com os Ministérios da Viação e Obras Públicas (19,5%), Trabalho, Indústria e Comércio no qual se inclui a previdência social (13,1%), Educação e Saúde (10,9) e Agricultura (5,5%) somam precisamente 49% do total orçamentário, e ultrapassariam de pouco se incluíssemos as que são destacadas para órgãos especializados como os Conselhos do Comércio Exterior, do Petróleo, de Imigração e Colonização e de Águas e Energia Elétrica. Excetuando-se apenas o Ministério da Viação e Obras Públicas, cujas atividades ligadas aos transportes são, para nós, de magna importância, verificamos que os demais órgãos, de bem-estar, incumbidos de prover à produção, à distribuição e ao consumo das utilidades, à formação espiritual, à instrução e à saúde da população, acham-se ainda situados no plano inferior das possibilidades administrativas, se considerarmos as dotações orçamentárias correspondentes. Por isso, se a primeira crise é formal e jurídica, resultando dos silêncios constitucionais sobre a administração, a segunda é real e orçamentária, decorrente da distribuição dos recursos sem que se atendam as prioridades que deveriam resultar dos fins principais da administração. Outras causas há, porém, da natureza mais especificamente administrativa, que decorrem da estruturação defeituosa da máquina ministerial, e de seu funcionamento retardado. Destas é que nos propomos tratar agora.

### III

No que toca à estruturação ministerial, vemos que os dez ministérios em que se divide a administração brasileira guardam ainda a linha da tradição que determinou a respectiva criação, ao invés da divisão precisa e definida de atribuições, cobrindo todos os ramos de atividades que devem ser atendidas pela União. E, se talvez nas atividades que atrás qualificamos como atividades meios, a tradição pode ser conservada, — pois as funções de ordem e segurança, as que decorrem do exercício da soberania, se exigem hoje mais esforços, não variaram, contudo, na sua substância — nas atividades fins é que as lacunas se fazem sentir, impondo uma reestruturação departamental que permita ao Estado atender a esses fins de modo eficaz. Duas falhas são especialmente sensíveis: a ausência de um ministério que se ocupe de modo orgânico, e com ampla competência, das questões atinentes à produção, à distribuição e ao consumo das utilidades e dos problemas correlatos, ou seja, o Ministério da Economia, e a falta de outro que atenda de igual modo, e com atribuições igualmente amplas às questões do bem-estar, o Ministério do Bem-Estar, — expressão que, traduzida da correspondente inglesa "Public Welfare", qualifica um dos ministérios, — ou se se quiser, da "Seguridade Social", ao qual se poderia atribuir ainda os assuntos pertinentes à saúde, que neste se integram como adiante veremos.

Em verdade, o que verificamos em matéria de economia é a dispersão completa de atribuições e de competência entre os Ministérios — da Fazenda, que acumula com as atribuições privativas de órgão de arrecadação e de pagamento, isto é, as do Tesouro, outras expressas, ou tácitas, de natureza puramente econômica, muitas das quais partilha com o Banco do Brasil, verdadeiro ministério *a latere*; entre o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, cuja denominação o indicaria para funções que, em verdade, lhe seriam próprias, mas que não as exerce por falta de legislação que lhe atribua competência expressa e de aparelhamento adequado; entre o Ministério da Viação e Obras Públicas, de cujo controle dos transportes nacionais depende toda a nossa economia; entre o Ministério da Agricultura, ao qual se acham afetos os aspectos principais de nossa subsistência, quer quanto à exportação, quer quanto ao consumo interno; entre o Ministério das Relações Exteriores, que possui um Departamento Econômico que atende aos aspectos externos de nossa economia, sem prejuízo do funcionamento de um Conselho de Comércio Exterior, órgão autônomo, subordinado ao Presidente da República, cuja alçada inclui questões de economia interna; e também mantém o dito Ministério conselheiros com escritório comercial, o que igualmente faz o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com seus agentes comerciais. E fora esses órgãos principais, temos conselhos especializados, com administração autônoma dos Ministérios subordinados diretamente à Presidência, como o já referido do Conselho Exterior, o do Petróleo, e de Águas e Energia Elétrica e ainda as autarquias de finalidades econômicas, como os Institutos do Açúcar e do Alcool, do Sal, do Mate, do Pinho. Esse longo enunciado basta para explicar como é difícil fazer funcionar aparelhamento tão disperso, e guardo a impressão de esforços que testemunhei por ocasião da guerra, na Coordenação da Mobilização Econômica, em que questões de aparente simplicidade permaneciam — e permaneceram — insolúveis ante uma infinidade de competências em conflito e de mentalidades departamentalizadas, próprias a cada um e a todos os órgãos burocráticos do mundo inteiro, que tendem a ver no seu serviço o mais importante, nos seus métodos os únicos e que sabem suscitar obstáculos invencíveis nessa terrível guerrilha que é o processo administrativo com suas inúmeras informações. Se a organização e a administração da economia nacional estão reclamando novas e preciosas atribuições de competência e de encargos, em que se evitem os conflitos, as repetições, ou as lacunas, e em que se coordenem os recursos e esforços, também a administração do bem-estar se encontra em idênticas condições, dado que iguais dispersões, colisões e lacunas, deparamos em nosso aparelhamento administrativo federal. A assistência social, em seus aspectos os mais simples, se acha cometida a um só tempo aos Ministérios da Educação e Saúde, que tem um Conselho Nacional de

Serviço Social, ao do Trabalho, Indústria e Comércio, que jurisdiciona a Legião Brasileira de Assistência e tem a seu cargo a distribuição do *abono familiar*? atribuição tipicamente assistencial, e ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, onde funciona o Serviço de Assistência a Menores. E por falarmos em menores, ainda coincidem ou se dispersam as atribuições que lhe dizem respeito entre os Ministérios da Educação e Saúde e da Justiça e Negócios Interiores, este com o Serviço referido e aquele com o seu Departamento Nacional da Criança. No entanto, longe de haver, como seria de supor, com essa coincidência de atribuições abundante ação administrativa, observamos, ao contrário, o alarmante índice de mortalidade infantil em nosso país e o triste problema da infância abandonada em nossa Capital. Acreditamos, convictamente, que uma união de esforços, uma soma dos recursos ora disseminados sem maior alcance, e uma única orientação atenderiam, a um só tempo, aos vários aspectos do problema da criança e trariam resultados que até hoje infelizmente não obtivemos.

Já observamos há pouco que os problemas do bem-estar alcançam, como a própria expressão o diz, os da saúde pública. E hoje é difícil dissociar os problemas de saúde pública dos de previdência social; os encargos de administrar o seguro-doença e de evitar a aposentadoria ou a morte prematura se entrelaçam com as mesmas atribuições preventivas ou assistenciais cometidas a órgãos federais de saúde. Tanto assim é que predomina nas organizações hispano-americanas a vinculação da previdência social com a saúde, nos Ministérios de "Prevision y Salubridad". Por sua vez, a grande maioria dos especialistas em previdência e dos administradores das instituições de previdência nesses países se constitui de médicos. E as falhas da dissociação de suas atividades, tão intimamente relacionadas, nós as vemos todos os dias na execução de qualquer plano que vise combater, em escala nacional, males que afligem nossas populações, como por exemplo a tuberculose. De outra parte, se a previdência ocupa lugar de destaque, embora inominado, no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, é de se observar que, a esse respeito, estamos em um atraso de muitos anos ao situarmos a previdência social como aspecto particular das questões de trabalho. Somente em países onde ambas são consideradas de forma rudimentar é que isso ainda ocorre. Nem nos Estados Unidos da América do Norte, nem na Grã-Bretanha, nem em outros países de administração mais especializada, assim sucede, mesmo porque a previdência hoje não é considerada como meio de amparo a trabalhadores apenas, mas a toda a população do país. De todo oportuno e necessário, seria, portanto, a coordenação das várias atividades que hoje se enquadram no vasto campo chamado da "Seguridade Social" num organismo único que concentrasse esforços e imprimisse uma só direção, em benefício da solução

de problemas administrativos que tão de perto dizem respeito à população do nosso país.

Para mais alguns reparos no campo das atividades fins, é de se observar que a educação, que à primeira vista parece toda concentrada no Ministério que lhe é própria, se acha também distribuída a outros, como o da Agricultura, que possui vasta rede escolar especializada, e a entidades paraestatais como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial que funciona paralelo à rede de escolas industriais da União, ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, sem falarmos nos estabelecimentos escolares dos Ministérios Militares, e daquele que agora o das Relações mantém, o Instituto Rio Branco, para a formação de diplomatas, ministério esse que, por seu lado, mantém um Departamento cultural. Note-se, de passagem, que as questões administrativas, quando mudam do plano interior para o exterior, se desvinculam dos órgãos destinados a atendê-las, e, assim, não somente a cultura, como ainda a economia, o trabalho e tudo mais, passam todas a outros responsáveis, e, conseqüentemente, a uma orientação diferente, de sorte que aquilo que se vê no exterior nem sempre é o reflexo dos aspectos predominantes em nossa administração interna, mas outros aspectos que às vezes não coincidem com os primeiros. E para prosseguimento, notaremos, ainda, outro exemplo, o do trabalho portuário e marítimo, sobre os quais se acumulam as competências das Delegacias do Trabalho Marítimo do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, das Capitâneas dos Portos do Ministério da Marinha, do Departamento de Portos do Ministério da Viação e Obras Públicas ou da Comissão da Marinha Mercante conforme o caso, em um emaranhado de atribuições concorrentes, cujos resultados se evidenciam na lentidão dos trabalhos de nossos portos ou nas constantes dúvidas em torno do trabalho marítimo.

Por outro lado, como se desobriga a nossa Administração de seus deveres perante esse grande grupo de esquecidos, consumidores e os usuários de serviços? Qual o órgão que lhes defende os direitos indicados por Georges Gurvitch (*La Déclaration des Droits Sociaux*, página 94), entre os fundamentos de natureza social? Nesse terreno, e salvo engano, existe apenas um órgão, de constituição precária e transitória, a Comissão Central de Preços, originária de legislação de emergência e desarmada de meios racionais eficazes de ação. Os demais Conselhos de natureza econômica são órgãos de produtores e consideram as questões do ponto de vista desses grupos, o que não basta para o justo equilíbrio a ser guardado pela administração.

#### IV

Já aludimos, no curso desta palestra, a outros órgãos federais de natureza administrativa, personalizados, as chamadas autarquias. O exame dos seus problemas constituiria um capítulo bem

longo a tratar, e confesso que o assunto sempre foi, para mim, um dos mais interessantes do Direito Administrativo e da moderna ciência da administração. Não irei reincidir, porém, em outra conferência a tal respeito, e apenas limitar-me-ei a observar que, se o propósito inicial da delegação autárquica foi o de descentralização institucional e do alívio da máquina estatal pela criação de órgãos de direção e gestão tanto quanto possível autônomos, liberados da tradicional rigidez da burocracia e da contabilidade públicas, hoje se acentua uma tendência inversa, a de se ajustarem os controles estatais, que, de simplesmente jurisdicionais, se transformam dia a dia em hierárquicos e administrativos, numa evidente agravamento do problema do congestionamento das esferas deliberativas superiores do governo federal. Por outro lado, a independência patrimonial das autarquias foi virtualmente revogada pelo inciso II do art. 77 da Constituição, o qual comete ao Tribunal de Contas o julgamento dos atos dos administradores das entidades autárquicas, e a menos que se adotem normas especiais para essas tomadas de contas, nas quais se proporcione o cumprimento do preceito constitucional sem prejuízo dos fins determinantes da descentralização autárquica, melhor será incorporar de vez esses organismos, à máquina administrativa regular da União, pois, do contrário, não haverá utilidade na manutenção de várias repartições, que passariam apenas a oferecer os inconvenientes de dificultarem a ação coordenadora do Governo Federal, sem as vantagens que lhes daria a possibilidade da administração descentralizada.

Talvez como consequência dessa tendência centrípeta por que passam as autarquias, é que os últimos tipos que surgiram oferecem os aspectos diversos, mais aproximados das formas do Direito Civil que do Direito Público, e que se encontram nas chamadas Fundações, as quais, no entanto, não passam de autarquias lançadas sob disfarces privatistas, visando ilidir os rigores e as desconfianças suscitadas contra a administração delegada.

Além das autarquias, outros órgãos se foram constituindo, possíveis ministérios em embrião, revestindo-se, via de regra, da forma de conselho, de órgãos de deliberação coletiva, mas que aos poucos estendem suas atribuições ou assumem aspectos executivos, como o Conselho Nacional do Petróleo e o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, o Conselho de Imigração e Colonização, todos ligados diretamente à Presidência da República, preenchendo lacunas ministeriais ou concorrendo na sua competição jurisdicional.

E, nessa menção de órgãos administrativos extraministeriais, não poderíamos deixar sob silêncio aquele que ora nos acolhe, e ao qual deveis a maçada de ouvir esta palestra o Departamento Administrativo do Serviço Público, o mais discutido de todos.

Não será, por certo, por simples cortesia de convidado que me declaro alinhado entre os seus defensores, e que me julgo obrigado a proclamar a obra relevante do D.A.S.P. no campo da adminis-

tração nacional, especialmente no que diz respeito a pessoal. Sob esse último aspecto somente os que desconhecem em seus rudimentos a estrutura da nossa administração, ou os facciosos, lhe poderão contestar as realizações e o merecimento. Não lhe darei, porém, aplausos incondicionais; ao contrário, tenho também as minhas reservas e críticas, que decorrem mais de aspectos negativos, daquilo que o D. A. S. P. poderia ter empreendido no terreno das reformas da nossa estrutura administrativa, nesse campo tão amplo que se lhe abria, e no qual se transviou por atalhos insignificantes de pequenas reformas que mal tocaram no edifício envelhecido, em tarefas ingratas e particularistas que não se compreenderiam entre seus encargos mais amplos de órgão de "staff". E, resultado disso foi que, se melhorou consideravelmente a administração do pessoal, continuou o mesmo, agravado pelo seu desajustamento crescente em relação às necessidades nacionais, o aparelhamento administrativo do país.

## V

Se a máquina administrativa fôsse insuficiente para atender à sua destinação, mas funcionasse em perfeita coordenação, ainda de certo modo se atenuariam suas falhas. Mas essa coordenação quase não existe e a esse respeito é que observamos os sintomas maléficos das omissões e dos silêncios constitucionais de início referidos, a propósito do exercício do Poder Executivo. Se, constitucionalmente, não existe administração, mas unicamente a execução da lei pelo Presidente, secundado por Ministros, tudo tende a convergir para esses auxiliares imediatos e em última análise para o próprio Presidente. E é isso o que realmente sucede. Não há, a rigor, uma administração nacional, mas tantas administrações estanques quantos são os ministérios, os órgãos autônomos e certas autarquias, desligados inteiramente uns dos outros, e não constituindo entre si um conjunto orgânico e harmônico, como seria mister. E esse defeito constitucional se agrava com outros de igual origem no que diz respeito às maiores dificuldades de cooperação entre o Poder Federal e os Poderes estaduais ou municipais, pôsto que a Constituição cerceia a delegação de poderes a órgãos locais para a execução de encargos federais. Hoje, nos termos do § 3.º do art. 18 essa delegação é pessoal e não mais institucional, procedendo-se em relação a funcionários e não a serviços, com o que muito se dificultaram as possibilidades e as conveniências de sua prática. Dêsse modo, atribuições que poderiam ser vantajosamente cometidas aos Estados ou Municípios, sob controle federal, tal como sucederia, por exemplo, no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio com a delegação de poderes ao Estado de São Paulo para a aplicação da legislação trabalhista, não são mais suscetíveis de guardar essa forma e poderão apenas ser cometidas a funcionários estaduais ou municipais, agindo estes como se fôsem servidores federais, o que em teoria é certo, mas na prática

esbarra nas dificuldades das comunicações, nas distâncias enormes e na impossibilidade real do controle direto desses mandatários pelo Governo da União.

Na própria esfera federal, porém, o sistema é, como vimos, o de compartimentos estanques e os negócios de relêvo entre órgãos federais transitam ainda antes de sua fase final pela Presidência da República, no regime das subidas e descidas só se processando diretamente entre Ministérios expedientes de mera rotina. Também a circunstância constitucional de serem os Ministros, isoladamente, auxiliares do Presidente, faz com que não funcionem em colégio, nem reúnam habitualmente, o que tende, sem dúvida, a manter o alheamento de uns sobre os negócios dos Ministérios a cargo dos outros, e a cujo respeito somente poderão saber por ouvir dizer, ou por leitura de jornais ou publicações, como quaisquer outros cidadãos.

Os males dessa situação se traduzem em dois aspectos principais. De um lado, falta completa de coordenação de esforços em objetivos comuns, em planos de governo que somente podem ter possibilidade de êxito com a plena cooperação de vários órgãos administrativos, ou colidência de esforços em dois ou mais órgãos, com evidente prejuízo para a boa execução do serviço e para a economia da administração. De outro lado, congestionamento dos assuntos na presidência, para onde converge a sua totalidade, e prolongamento desnecessário da vida administrativa pela audiência escrita e formal de uns órgãos sobre as propostas ou sugestões de outro. Imaginemos, por exemplo, um assunto comum a dois Ministérios que demande solução urgente. Logicamente, seu exame deveria, em suas linhas mestras, ser concertado entre os titulares das pastas respectivas. Depois, os funcionários de ambos os Ministérios traçariam os detalhes de sua execução, e pronto esse estudo, os Ministros o ofereciam, em conjunto, ou um deles, já apoiado pelo outro, à decisão presidencial. Não é isso, entretanto, o que sucede. Estuda-se o assunto, unilateralmente, em um Ministério, postos de lado, não raro, conhecimentos elementares das possibilidades de outro; vai o processo à apreciação presidencial; é enviado então, e como é natural, ao pronunciamento desse outro. E algumas vezes, como no velho regulamento processual n.º 737, há réplica e tréplica, deixando-se o órgão decisor, a presidência, no dilema de escolher entre dois alvitres que, presumidamente, devem ser certos, mas que se contradizem, ou de cometer novos estudos a terceiros, em regra ao Departamento Administrativo do Serviço Público, ao Conselho Nacional de Segurança ou ao Consultor Geral da República se há aspecto jurídico. Ora, é evidente que o primeiro processo é infinitamente preferível ao segundo, e não seria necessário invocar os mestres da organização científica do trabalho para abonar uma afirmação de procedência óbvia.

De utilidade, a esse respeito, seria a criação de órgãos de ligação interministerial, de funcio-

nários de um Ministério que, sediados no Gabinete dos Ministros de outras Pastas, acompanhassem a gestão destes nos assuntos relacionados com o seu próprio Ministério, e pudessem tanto esclarecer nessas matérias, o Ministro junto ao qual funcionassem como o Titular que lhes cometeu a representação. Em certos assuntos, órgãos interministeriais de estudo seriam, a nosso ver, grandemente recomendáveis, e a prática, quer de uma, quer de outra sugestão, não encontra empecilhos de ordem constitucional ou administrativa e descongestionaria grandemente os afazeres da presidência. E no terreno da boa colaboração ministerial podemos dar um exemplo das vantagens dessa cooperação na aplicação da lei sobre abono familiar que se acha a cargo simultaneamente de funcionários do Ministério da Fazenda, no que toca às formalidades de informação e pagamento, e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio no que diz respeito à concessão e às providências administrativas correlatas. O sistema vem funcionando satisfatoriamente não dando origem, até hoje, a quaisquer reclamações, e esse funcionamento não custou um centil ao erário público no que toca à administração, desde que os servidores dele incumbidos não percebem, pela sua execução, acréscimos ou vantagens especiais. No entanto, para implantá-lo, foi necessário árdua contenda entre o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio que o planejava, e o Departamento Administrativo do Serviço Público que o impugnava em nome do regime dos compartimentos estanques. Esses bom exemplo justificaria, sem dúvida, que outras iniciativas semelhantes fossem tomadas no terreno administrativo em matéria de cooperação interministerial.

## VI

Outro aspecto da crise da administração se reflete no próprio funcionamento da máquina administrativa, emperrada por um sistema burocrático e contábil dos menos próprios para obter rapidez de resultados e produtividade. Não seria exagero afirmar que talvez um terço dos servidores públicos atende a formalidades inúteis, que causam apenas entraves e retardamento à marcha dos negócios públicos. O próprio número demasiado de servidores, em certos casos, concorre para dificultar a essa marcha. Nesse sentido a reestruturação há pouco empreendida pelo D.A.S.P. produziu efeitos excelentes no tocante à diminuição dos quadros, aliviando-os de cargos julgados excessivos. Não nos parece, entretanto, que a obra deveria parar aí. Bem maiores resultados podem ainda ser alcançados, através do exame detido das atribuições de cada serviço, seção ou agrupamento administrativo, e do rendimento produzido pelos funcionários que o integram, ou daquele que lhes deve ser exigido. É verdade que há em quase todos os serviços alguns funcionários sobrecarregados. É incontestável, porém, que a maioria não produz, nas seis horas diárias, mais do que poderia

fazer em três horas de trabalho, o qual, como vimos, nem sempre é útil. O sistema da "informação" deve ser objeto de revisão urgente. Com êle se prolonga desnecessariamente o processo e se embaraçam as soluções. Sòmente deveria haver dois tipos de manifestação escrita: a de simples encaminhamento a cargo de protocolos ou serviços de comunicações, e as de instrução, suficientes para habilitar a autoridade decisória a resolver o caso. Os escritos intermédios, resumos do processo ou do requerido inicialmente, que se limitam no fim a passá-lo, a fazê-lo "subir ao Sr. Diretor" e os "vistos" e "de acôrdo", que se seguem, diluindo responsabilidades e retardando de muito a solução dos casos, devem ser, quanto antes, banidos. Melhor do que a minha crítica, ouçamos, porém, a do ilustre Dr. Odilon da Costa Manso, no seu primoroso discurso ao deixar a Consultoria-Geral da República, no qual, ainda uma vez, exarou magnífico parecer sôbre as necessidades de reforma dos nossos processos administrativos. Disse o ilustre Consultor:

"... Penso que já se torna inadiável uma completa reforma em nossos velhos métodos administrativos. Até as mais altas autoridades do País, em virtude de exagerada concentração de atribuição, vivem assoberbadas por um sem número de papéis e processos, semitransformados em meros funcionários burocráticos, dependendo no exame de variadíssimos, desinteressantes e restritos assuntos, larga dose de energia e tempo, em detrimento de sérios estudos, de complexos problemas, de imprescindíveis atividades de ordem nacional.

A subida sistemática da generalidade dos casos às últimas escalas da hierarquia administrativa, com mecanizar decisões e diluir responsabilidades, agrava, ainda, sobretudo, a demora na solução de todos os assuntos.

Se atendermos a que perambulam pelas repartições milhares e milhares de processos; que dêses processos dependem direitos, pretensões, negócios, de milhares de entidades e pessoas, e, pois, de milhares de famílias, — afora os interesses da própria Administração — bem compreenderemos que tantas situações em suspenso, por dilatados prazos, inquietam, irritam, revoltam, prejudicam.

E se acaroçoam, com isso, as solicitações, os empenhos, interferências e abusos, para gaudio dos mais espertos, dos mais poderosos, dos mais audazes.

Acresce que os famosos "canais competentes" têm um traçado demasiadamente caprichoso e longo, retorcendo-se em coleios de rios na planície, entrecortando-se nas barreiras e comportas de dezenas de gavetas...

De um processo eu me recordo, que me veio às mãos após haver passado por setenta e um funcionários. E a série prosseguia ainda...

As normas burocráticas enxameiam os processos de informações, resumos, pareceres, relatórios e despachos. Todo mundo tem de se manifestar, pôsto muitas vêzes se controvertam exclusivamente questões de nautreza jurídica. Se ao depois, se vem a complicar e obscurecer um assunto, — poderemos, porventura, desconhecer o ingente e dedicado esforço das gentis mocinhas que preopinaram na espécie?...

(Jornal do Comércio, 21 de novembro de 1947).

Se há acúmulo de papéis nos despachos ministeriais, se os afazeres de simples administração de tal sorte ocupam o tempo dos Ministros, que não lhes permitem, praticamente, atender aos aspectos mais amplos, as linhas gerais dos negócios públicos, por que não adotarmos o sistema britânico dos *Subsecretários de Estado*, ou o norte-americano em que êste se acumula e tomam a si o grosso dos encargos burocráticos? Nenhum impedimento constitucional há em que assim se faça, e nesse terreno apenas seriam necessárias alterações nas leis ordinárias, naquilo em que cometem atribuições jurisdicionais aos próprios Ministros e que passariam aos funcionários referidos, aliviando o tempo e as possibilidades ministeriais e contribuindo para o mais rápido andamento dos negócios do Ministério. Os próprios Ministros muitas vêzes adotam êsse expediente, delegando aos seus Chefes de Gabinete ou a Assistência de imediata confiança o despacho de expediente, o que pode, no estado presente da nossa administração, suscitar dúvidas de competência, mas atende, em verdade, a um imperativo de boa ordem administrativa.

## VII

Nesses traços, muito gerais, creio que foi dito o suficiente para deixar manifestos os pontos básicos que devem ser atacados numa reforma administrativa:

— reexame da estruturação ministerial e adoção de nova estrutura mais adequada às necessidades administrativas da atualidade, em que se concentrem esforços dispersos, em que se unifiquem iniciativas e em que se suprimam colisões;

— coordenação dos Ministérios por meio de órgãos de ligação e mais freqüentes comunicações dos respectivos titulares;

— reorganização dos serviços ministeriais e revisão dos processos administrativos, do Código de Contabilidade e de contas-correntes.

Não nos parece que isso seja uma receita utópica para a cura dos males da nossa administração. Nem o argumento *ad-terrorem* do acréscimo de despesas é de ser invocado em contrário. Ao revés, julgamos que um criterioso aproveitamento de pessoal já em serviço bastará para lotar quaisquer novos Ministérios que se venham a criar. Restaria apenas a questão de acomodações, e respeito do que é de ser notado que nem há necessidade, para a eficiência do serviço, de sedes dispendiosas, nem precisam os serviços todos se acumular em zonas de exagerado valor imobiliário. Quanto à coordenação ministerial, o seu custo seria nenhum, como nada custaria reformar os processos administrativos. Ao contrário, essas duas últimas providências tão bem se enquadram nas atribuições do D.A.S.P. que não sabemos mesmo porque seus estudos não foram já empreendidos com os elementos preciosos que o Departamento dispõe em matéria de técnicos habilitados a êsse estudo e às sugestões capazes de atender aos reclamos de nossa administração.

De outro lado, no terreno jurídico nenhum impedimento existe. O vácuo constitucional em torno da Administração deixou ao legislador ordinário e ao Poder Executivo, larga margem para as iniciativas mais amplas.

Não se perca mais tempo, portanto, em dar solução a uma das maiores necessidades, senão à maior necessidade do nosso país empenhando-se, quanto antes, o seu reaparelhamento administrativo, de sorte que o Estado possa atender aos numerosos problemas, que solicitam sua intervenção ou suas providências. A ação do Executivo deve ser rápida e profícua e a falta desses requisitos é que tende a pôr em perigo a própria ordem constitu-

cional. Nem nos esqueçamos da advertência do experiente Mirkine — Guetzevitch, de que a origem do insucesso de várias democracias européias foi a má organização do Poder Executivo. Voltemos à lição de Vivien, invocada de início, e façamos com que o Executivo seja a cabeça e a administração o braço, atuante e capaz. E não nos percamos em pessimismos. A observação acurada do bom capelão ainda está de pé em relação ao Brasil de hoje. “Em se plantando, dará...”. Lancemos, quanto antes, as sementes da administração de que nosso País necessita para ocupar o lugar que lhe cabe no mundo de hoje, e que somente uma administração eficaz lhe poderá proporcionar.

# NOTAS

## Publicações recebidas

Recebemos e agradecemos:

*Revista Senai* — N.º 63-65 — outubro-dezembro — 1950 — Ano VI — Rio.

*Engineering Experiment Station News* — The Ohio State University — Vol. XXIII — N.º 1 — february — 1951 — Ohio.

*The Journal of The American Dental Association* — march — 1951 — Volume 42 — number 3 — Illinois.

*Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior* — Ano XIII — Ns. 4-5 — abril-maio de 1950 — Rio.

*Revista do Ensino* — Secretaria da Educação — Ano XVIII — N.º 195 — abril-junho — 1950 — Belo Horizonte.

*Conferências* — pronunciadas no Curso de Informações para Delegados — em julho de 1949 — Escola de Polícia "Rafael Magalhães" — Minas Gerais.

*Jurisprudência Mineira* — Vol. II — setembro e outubro de 1950 — Ns. 3 e 4 — Belo Horizonte.

*Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda* — Ano XXII — Ns. 3 e 4 — março de 1951 — Rio.

*Boletim Bibliográfico* — Ano II — N.º 24 — maio de 1950 — Rio Grande do Norte.

*Saúde* — Ano IV — N.º 40 — Mensário do Serviço Nacional de Educação Sanitária — Rio.

*Boletim de Informações Argentinas* — Ano V — N.º 2 — fevereiro de 1951 — Buenos Aires.

*Revista do Instituto Brasil Estados Unidos* — Vol. VIII — N.º 18 — julho-dez. de 1950 — Rio.

*Serviço Social* — Ano X — N.º 58 — outubro a dezembro de 1950 — São Paulo.

*Boletim Britânico* — Ano IV — N.º 37 — abril de 1951 — Escritório de Expansão Comercial do Brasil na Grã-Bretanha — Londres.

*Holland* — Shipping and Trading — Año 4 — N.º 4 — enero-febrero — 1951 — Holanda.

*A.A.P.B.E.* — informa — Associação Pró Boas Estradas — Ano II — Ns. 10 e 11 — novembro e dezembro de 1950 — São Paulo.

*Aviação* — A Voz Independente da Aeronáutica Brasileira — N.º 155 — Vol. XIII — dezembro de 1950 — Rio.

*Boletim* — do Conselho Técnico de Economia e Finanças — Ministério da Fazenda — N.º 123 — março de 1951 — Rio.

*Lei n.º 1283* — de 18 de dezembro de 1950 — Orça a Receita e Fixa a Despesa do Estado para o Exercício de 1951 — Pôrto Alegre.

*Coop* — Síntese Mensal do Movimento Cooperativo Baiano — Ano IX — N.º 81 — Bahia.

*Boletim Bibliográfico* — Ns. 20-24 — mayo 1948 a enero 1949 — Facultad de Derecho y Ciencias Sociales — Montevideo. Ns. 25-30 — marzo 1949 a enero 1950.

*Revista* — de La Facultad de Derecho Y Ciencias Sociales — Año II — N.º 1 — enero de 1951 — Montevideo.

*Anuário Claretiano* — dos Colégios Internos de Formação da Província Brasileira — Dos Missionários Filhos do I. Coração de Maria — III — 1949 — Curitiba.

*Boletim Estatístico* — Departamento Nacional do Café (Em Liquidação) — Ano V — janeiro de 1951 — N.º 37 — Rio.

*Red Tape* — march — 1951 — The Civil Service Magazine — London.

*Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior* — Ano XIII — Ns. 4 e 5. Abril-maio de 1950 — Rio.

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

*Economic Leaflets* — Vol. X — N.º 2 — january — 1951 — Florida.

*Universidad de Antioquia* — 100 — agosto-septiembre-octubre — 1950 — Colômbia.

*Revista Forense* — Vol. CXXXIII — Ano — XLVIII — Fascículo 571 — janeiro de 1951 — Rio.

*Américas* — abril — 1951 — Vol. III — N.º 4 — Washington, D.C.

*Bolsa de Mercadorias e Valores da Bahia* — Exportação de Produtos do Estado da Bahia — fevereiro de 1951 — Bahia.

*Progreso* — Organo de La Sociedad de Mejoras Publicas — N.º 11 — septiembre-noviembre de 1950 — Medellin — Colômbia.

*F. I.* — Órgão Oficial da Assistência Social — Fábrica de Itajubá — Ano VI — N.º 76 — abril de 1951 — Itajubá.

*Legionária* — Editada sob os auspícios do Clube dos Legionários da L.B.A. no Estado do Rio — Ano II — Ns. 5 e 6 — janeiro, fevereiro-março de 1951 — Estado do Rio.

*Notícias de Portugal* — Boletim Semanal do Secretariado Nacional da Informação — Ano IV — Ns. 204-205 — março-abril de 1951 — Lisboa.

*The Sociological Review* — Journal of The Institute of Sociology — oVlume XXXVIII — Section Two — 1946 — Erefordshire — England.

*Ferrocarriles* — Suspension Elastica Minimo Diametro de Ejes — por Anacleto Tobar — Ingeniero Civil — Universidad Nacional de Tucuman — Argentina, 1950.

*Vialidad Argentina Momento Actual* — por Ing. Jorge Z. Klinger — *El Valor Soporte en el Diseño de Caminos* — por Ing. Oscar G. Sanguineti — Universidad Nacional de Tucuman — 1950 — Argentina.

*Resenha Econômica* — Banco do Brasil — Ano IV — N.º 1 — janeiro de 1951 — Rio.

*Legislação do Trabalho* — Mensário Nacional de Legislação Social, Doutrina e Jurisprudência — Ano XV — Vol. XV — N.º 166 — fevereiro de 1951 — São Paulo.

*Boletim Informativo* — Ano IX — N.º 70 — fevereiro de 1951 — Clube de Engenharia — Rio.

*Revista de Intendência* — Ano XXV — N.º 55 — janeiro-fevereiro — 1951 — Rio.

*Vida Universitária* — Universidad de La Habana — Ano II — N.º 8 — marzo de 1951 — Habana — Cuba.

*Gaceta Judicial* — Año LIV — Julio-diciembre de 1949 — Serie Septima — N.º 9 — Organo de La Corte Suprema de Justicia de La República del Ecuador — Quito.

*D.E.R.* — VIII Congresso Nacional de Estradas de Rodagem — Número Especial do Boletim "D.E.R." — janeiro-março de 1951 — Rio.

*Aviação* — A Voz Independente da Aeronáutica Brasileira — N.º 156 — Vol. XIII — janeiro 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.