

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO XIV

Volume III — N. 1

Julho de 1951





# 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

JULHO DE 1951

Vol. III - N. 1

## SUMÁRIO

### EDITORIAL

Pág.

- O Instituto da Readaptação..... 3

### COLABORAÇÃO

- Aspectos Sócio-Econômicos da Primeira Faixa de Influência da Cachoeira de Paulo Afonso (Conclusão) — JOÃO CASTELO BRANCO..... 5
- Classificação das Ciências — II — BYRON T. FREITAS ..... 13
- Os Sistemas de Organização da Previdência Social e a Realidade Brasileira — ESTANISLAU FISCHLOWITZ ..... 17
- Orientações para o Desenvolvimento do Seguro Social nas Américas — FERNANDO DE ANDRADE RAMOS ..... 22

### ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

- O Secretariado das Nações Unidas (Trad. de Espírito Santo Mesquita) Continuação..... 25

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

#### ORGANIZAÇÃO

- A Estrutura Científica e o Caráter Técnico da Organização do Trabalho — JOSÉ EIRAS PINHEIRO — Continuação..... 28

#### MATERIAL

- Sistema de Material no Serviço Público Federal — OSCAR VICTORINO MOREIRA..... 39

### DOCUMENTÁRIO

- Princípios e Problemas de Governo — CHARLES G. HAINES e BERTA M. HAINES — (Trad. de Espírito Santo Mesquita) — Continuação ..... 43

### DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

- A Irretroatividade das Leis e a Teoria de Gabba — ARNOLD WALD ..... 46



# REVISTA

DO

## SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público

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

---

### REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Edifício da Fazenda-6.º andar — Sala 619

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação ..... 22-9961 Ramal 529

Administração ..... 22-9961 Ramal 527

Expedição ..... 22-9961 Ramal 555

Enderêgo telegráfico: REVISDASP

Diretor — ESPÍRITO SANTO MESQUITA

Secretário — Wanda Silva Wolter

---

### Expediente

Assinatura anual ..... Cr\$ 50,00

Assinatura anual para o exterior..... Cr\$ 100,00

Número avulso.... Cr\$ 5,00

---

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

---

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

---

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

---

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

---

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.



# 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

Sebastião de Sant'Anna e Silva

Tomás de Vilanova Monteiro Lopes

José Nazareth Teixeira Dias

Carlos Mario Faveret

DIRETORES DE SERVIÇO

Oscar Victorino Moreira

Fernando Cysneiros

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Beatriz Marques de Souza Warlich

DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO  
DA CIDADE UNIVERSITÁRIA

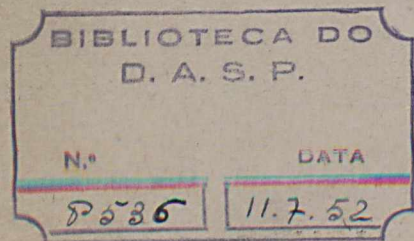
Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Espírito Santo Mesquita

CONSULTOR JURÍDICO

Alain de Almeida Carneiro





# O Instituto da Readaptação

**E**M número precedente, relativo ao mês de dezembro de 1950, aludimos à expectativa da regulamentação do instituto da Readaptação. Isso, exatamente, o que se tornou realidade através do Decreto n.º 29.642, de 6 de junho de 1951.

Qual, entretanto, o alcance da readaptação e dos objetivos que a ditaram? Trata-se, preliminarmente, de um problema estatutário, de solução pendente desde 1939. Com efeito, o instituto foi inscrito nos arts. 68, 69 e 70 do Decreto-lei n.º 1.713-39 (atual Estatuto) e, a despeito das diversas comissões que se constituíram para o estudo da matéria, só a princípio do atual período presidencial se concretizou a regulamentação. Êste retardamento já traduz, pelo menos, a importância e a especial atenção que sempre mereceu o problema da readaptação por parte dos estudiosos da administração do pessoal, no serviço público. Agora, a sua não menos relevante significação intrínseca.

À luz do Estatuto, a readaptação envolve dois aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, é um recurso legal de ajustamento do funcionário às atribuições que afinam com os seus pendores vocacionais ou são compatíveis com a sua capacidade física. Vê-se que, neste particular, o instituto traduz o interesse do Estado em valorizar o servidor público, num sentido, ao mesmo tempo, social e humanístico, de aperfeiçoamento profissional. Em segundo lugar, a readaptação não poderia prescindir dos objetivos de eficiência do próprio serviço público. Assim, é um meio de correção disciplinar, quando impossível o reajustamento do servidor à função. Nesta conjuntura, é claro, a providência deve processar-se, "in extremis", mesmo porque, reconhecida a inviabilidade de readaptação, poderá ser, ainda, aplicado ao funcionário o instituto da aposentadoria.



Noutras palavras, aos propósitos de ajustamento profissional, consignados nos arts. 68, 69 e 70, do Estatuto, acrescentam-se os do art. 238, § 3.º, relativos à demissão por ineficiência ou falta de aptidão para o serviço.

Na realidade, o aspecto médico-social e humanístico da readaptação sobreleva o aspecto disciplinar. Neste ponto, vêm-se concentrando os trabalhos dos que, no D.A.S.P., têm estudado meteticulosamente a matéria. A esse respeito, oportuno é relembrar o trabalho do saudoso Técnico de Administração, Dr. Ary de Castro Fernandes, — “Readaptação Profissional por Incapacidade Física”. Ali o instituto deve colimar três importantes objetivos, todos de ordem social: a) a reabilitação de todas as formas de desajustamento, inclusive as de ordem econômico-social, o “desemprego técnico”; b) o ajustamento à mesma profissão, com a eliminação das causas físicas, psicológicas ou sociais; c) a reeducação compreendendo a aprendizagem, a iniciação em nova profissão, quaisquer que sejam as causas de desajustamento. Agora, o sentido humanístico: “Readaptar é manejar valores humanos. E’ considerar casos individuais, no momento em que eles apresentam pequena receptividade, cheios de conflitos psicológicos, recalques, complexos de inferioridade. E’ equacionar fatores econômico-sociais, no interesse geral e coletivo, simultaneamente, numa época de estruturação social complexa, de equilíbrio instável, de civilização em mudança”.

E não resta dúvida que essa relevante orientação de interesse social, inicialmente introduzida no Estatuto, é que se exteriorizou no decreto de regulamentação. E’ de ver, mesmo, que, na fase de trabalho da Comissão de Readaptação, foi rejeitado um projeto que enquadrava a readaptação, como instituto predominantemente disciplinar.

Dêsse modo, firmou-se a readaptação como instrumento de aperfeiçoamento profissional e, só refletindo comprovada e inevitável ineficiência do servidor, poderá converter-se em recurso disciplinar. Essa a importância que reveste o Decreto n.º 29.642, de 6 de junho de 1951.



## Aspectos Sócio-Econômicos da Primeira Faixa de Influência da Cachoeira de Paulo Afonso

JOÃO CASTELO BRANCO  
(Conclusão)

### II

**A** NECESSIDADE de ser sucinto e o temor de parecer pessimista levam-me a reduzir o número dos quadros das misérias que surpreendi quando em contato com as populações rurais do São Francisco. Sou, contudo, forçado a projetar alguns, menos pelo prazer de os haver conhecido, do que pela esperança de submetê-los à terapêutica de quem pode curá-los.

No Estado de Alagoas, o município de Marechal Floriano, ex-Piranhas, de 313 quilômetros quadrados e 3.850 habitantes, é de onde parte a Estrada de Ferro de Paulo Afonso que, no período do Império, foi construída para atender ao plano de aproveitamento do vale do São Francisco, transpondo o obstáculo das cachoeiras.

Suas terras, embora semi-áridas, ainda produzem, quando chove, milho, feijão, alguma mandioca e abóboras. — A pobreza de seus recursos mais se acentua pela ausência de terra de vazantes que o rio ali corre entre serras mais ou menos abruptas. As escolas estaduais e municipais, que possui em número reduzido, porque providas por leigos, apresentam uma frequência escassa.

Há na sede do município um subposto médico, mas como o profissional responsável reside em Pão de Açúcar, a mais de 42 quilômetros descendo o curso do rio, o único funcionário que atende aos necessitados é um simples guarda, seu encarregado. — Uma cooperativa agrícola local, cujo capital é de Cr\$ 242.242,00 não funciona. Esta entidade associativa tem dois funcionários que percebem mensalmente Cr\$ 200,00, mas como não há recursos para pagá-los, eles mesmos se indenizam com a venda que fazem dos gêneros ainda em depósito. O distrito de Olhos d'Água cujas terras, ainda que arenosas, dispõem de um certo grau de umidade, é o oásis do município, onde ainda é possível a cultura de frutas regionais, inclusive coqueiros, nos baixios úmidos. — Outro distrito, o de Entre Montes, cuja sede é localizada na margem do São Francisco, oferece

um aspecto desolador de impressionante decadência. — Com uma população de 400 habitantes, as casas residenciais não alcançam um preço de venda maior de Cr\$ 300,00 a 400,00. Seus habitantes fabricam e vendem, nas cidades marginais, tijolos grosseiros e mal cozidos e, abundantemente, lenha das caatingas que a Estrada de Ferro de Paulo Afonso consome, principalmente o angico e a baraúna. O angico é vendido sem casca que é negociada posteriormente com os curtumes. — E como são as espécies pelos compradores mais preferidas, em breve ambas terão desaparecido. Acontece que o angico pode reproduzir-se pela brotação espontânea; a baraúna, madeira de lei, fenece e morre sob o machado do lenhador. — Constrange verificar que desta última só suas partes mais grossas são aproveitadas como lenha; as partes mais finas são abandonadas como imprestáveis. Exceção do distrito de Olhos d'Água, que é o celeiro do município, e onde o arado já iniciou seus primeiros passos, as terras excedentes nada produzem, o que, aliás, se verifica facilmente quando se observa que a Prefeitura arrecadou em 1947, Cr\$ 57.966,10, da qual o Estado, cobra ainda as taxas de assistência técnica e de saúde pública!! A Coletoria Estadual obteve, no mesmo período, Cr\$ 91.534,30, cuja contribuição do imposto territorial sobre 49 propriedades registradas, atingiu a Cr\$ 2.640,00!! Dessa importância colhida pelo Estado, os títulos que mais renderam foram "vendas e consignações" e estampilhas. — Verifica-se, assim, desde logo, qual a situação econômica do município e suas decorrências sociais.

As feiras semanais de Marechal Floriano convergem produtos de outros municípios, inclusive farinha de mandioca, cuja produção local só eventualmente basta às necessidades de seus habitantes.

A Estrada de Ferro de Paulo Afonso que, como já disse de início, tem seu ponto de partida em Marechal Floriano, apresentou em janeiro vigente uma renda de Cr\$ 12.112,20; em fevereiro, Cr\$ 16.240,70; em março, Cr\$ 27.903,40; em abril Cr\$ 23.291,00; em maio, Cr\$ 12.153,40;



em junho, Cr\$ 12.291,00! Isso atravessando dois municípios e atendendo em parte à produção de alguns outros, inclusive de Bahia e Pernambuco.

Os otimistas disfarçam essa situação de penúria produtiva pela evasiva de que o transporte, sobretudo de produtos regionais, se processa em maior volume pelas rodovias, mas em constante trânsito por esses mesmos lugares nunca pude confirmar essa observação, inclusive pela especificação das mercadorias transportadas pela ferrovia, cujos títulos são os seguintes: açúcar e derivados; algodão e derivados; cereais e produtos agrícolas; produtos de florestas, materiais de construção; diversos produtos locais; materiais de importação; vazio e mercadorias gerais.

A cidade não tem diversões. — Joga-se abertamente, como, aliás, acontece em todo o Estado de Alagoas, onde a promiscuidade no vício já não distingue o homem da criança, o abastado do mendigo, o policial do desordeiro, o operário rural do proprietário. — O Estado põe o jogo em arrematação — que os prefeitos municipais arrematam e exploram.

Foi viajando pelo interior dêsse município que um dos nossos companheiros, penetrando na caatinga em busca de socorro para o nosso "jeep" acidentado, deparou uma primitiva cabana, cujo proprietário fôra à roça mas onde viviam três crianças, duas das quais, embora já crescidas, não conheciam dinheiro! Pedindo água, foi por elas levado a um barreiro, que chafurdado pelos porcos, era ainda a única fonte de onde se abastecia essa família!

E isso acontece num município às margens do São Francisco, onde o rio é navegável até a foz, onde há uma estrada de ferro e as condições climáticas ainda permitem a criação de 4.300 bovinos, 560 eqüinos, 300 asininos, 360 muares, 1.400 suínos, 1.200 ovinos, 3.900 caprinos e o estabelecimento de algumas culturas de alimentação!!

\* \* \*

As terras de Alagoas integrantes da primeira faixa que, sob a influência da cachoeira de Paulo Afonso, deveria ser por nós estudada, são constituídas pelos municípios de Marechal Floriano, Pão de Açúcar, Água Branca, Mata Grande e Sant'Ana do Ipanema.

Do primeiro fiz citações à parte, na impossibilidade de incluí-lo entre os demais, cujas condições econômicas e mesmo sociais não seria admissível englobar numa apreciação de conjunto.

Pão de Açúcar, apesar de sua extensão territorial de 1.265 quilômetros quadrados, onde habitam 20.387 almas, não apresenta as condições de trabalho que de suas terras deveríamos esperar. Os salários rurais são ainda os mais baixos que se oferecem nas regiões ribeirinhas do São Francisco, o que justifica até certo ponto a imigração de seus braços para os Estados do Sul. O regime alimentar dos 4.000 residentes na

sede do município é de carne e de peixe com relativa abundância, mas fazem um consumo restrito de frutas, só passíveis de cultivo em serras circunvizinhas, onde as populações, afeitas a outras atividades agrícolas, têm a fruticultura como trabalho subsidiário, apesar do elevado preço que as atas, as bananas e algumas laranjas atingem nas feiras semanais.

Outrora grande produtor de algodão, Pão de Açúcar colhe hoje uma fibra de péssima qualidade e irrisória na quantidade para suas possibilidades naturais. Em 1947, sua colheita foi estimada em um milhão de quilos, mas o prolongamento das chuvas no correr do ano reduziu, sobretudo, essa estimativa, tida, aliás, como excessiva. O feijão, o milho e a mandioca têm nas terras de Pão de Açúcar um "habitat" promissor; mas, desajudados pelos poderes públicos, seus habitantes voltam-se para a pecuária e para o cultivo do arroz nas terras de vazante, de vez que, com a escassez de braços, que já se recusam ao baixo salário, preferindo emigrar, e na ausência absoluta de máquinas agrícolas, mais vale restringir-se à criação de animais domésticos e aguardar a extravasão das águas do São Francisco para início do plantio do arroz. A produção do município é transportada em 220 carros de boi e cinco caminhões, três dos quais de uso privado. Um curtume que funciona na sede e em condições de produzir 100.000 quilos de sola, só preparou 2.630, em 1947. Dois engenhos de beneficiamento de arroz, beneficiaram 744 sacos, no mesmo ano. Há ainda pequenas indústrias de sapataria e carpintaria. O município dispõe de três pequenos açudes e mais seis em perspectiva que serão construídos pelo Estado. O orçamento municipal de 1947 elevou-se a Cr\$ 340.000,00 mas a arrecadação não excedeu de Cr\$ 302.625,30. No corrente exercício a estimativa orçamentária é de Cr\$ 450.000,00, mas nela está incluído o auxílio constitucional que lhe será pago pelo governo da União. Aliás, esse auxílio, já incluído nas leis de meios, mas ainda não recebido, só tem prejudicado as finanças municipais, pois englobado na receita, permite, como vem acontecendo, uma despesa equivalente. A cidade tem um precário serviço de águas e de iluminação, mas vibra com a esperança de que as obras do São Francisco os torne eficientes. São 12 as escolas municipais, duas das quais subvencionadas. O Estado mantém, por sua vez, na sede do município, um grupo escolar com 10 professores, além de três escolas mistas no interior. O Ministério da Educação e Saúde já construiu dois prédios para instalar escolas rurais e a população tem promessas de mais quatro que serão construídas, e um hospital para 60 leitos está em vias de conclusão. Quinze escolas supletivas, quatorze das quais localizadas no interior, processam a alfabetização de adultos. A Legião Brasileira de Assistência tem ali uma de suas seções, funcionando com escassos recursos, mas prestando o auxílio que pode aos que a ela recorrem. A Coletoria Estadual de Pão de Açúcar recolheu, em 1947, Cr\$ 569.656,10 e a Prefeitura Municipal, Cr\$ 302.625,30. A renda



da Coletoria Federal alcançou Cr\$ 215.675,00. Desta, a contribuição do imposto de renda foi de Cr\$ 102.931,50.

Evidentemente, somadas todas elas, essas receitas não podem ser consideradas como satisfatórias para o índice de trabalho de uma população superior a 20.000 habitantes, mas se faz mister atentar que Pão de Açúcar está na zona sujeita às secas, com más e deficientes estradas, ainda sob o regime latifundiário, pois só foram registradas no presente exercício 648 propriedades que pagaram de imposto territorial a insignificância de Cr\$ 17.471,40. Por isso mesmo, seu território apresenta uma densidade ínfima de população, cujo surto imigratório tem origem em todas essas razões reunidas.

O imposto de transmissão sobre a propriedade imóvel "inter-vivos" rendeu, no ano passado, Cr\$ 11.115,60, o que demonstra, à saciedade, a pequena mobilidade dos bens territoriais em Pão de Açúcar, prova evidente da impossibilidade de explorá-los sob um regime econômico compensador.

\* \* \*

Os municípios de Água Branca e Mata Grande, ambos no Estado de Alagoas, apresentam condições econômicas de possibilidades semelhantes, mas Água Branca tem suas rendas mais elevadas, visto que Delmirópolis, onde se acha uma fábrica de tecidos, é um de seus distritos. A coletoria estadual rendeu, em 1947, Cr\$ 1.020.000,00, enquanto a previsão dessa receita no vigente exercício, está estimada em Cr\$ 1.500.000,00. Suas terras produzem feijão e milho e algum fumo, mas em quantidade relativamente escassa, em face de sua capacidade produtiva. Embora situada na zona dita da caatinga, Água Branca dispõe de serras elevadas que favorecem as precipitações pluviométricas, originando condições climáticas perfeitamente favoráveis à vegetação. Nesse município há 900 propriedades registradas que pagam Cr\$ 25.000,00 de imposto territorial, mas obteve segura informação de um funcionário fiscal que ali há, pelo menos, 600 propriedades que ainda não fizeram seu registro. A criação de animais bovinos, caprinos e ovinos não basta às necessidades da população, que dessa deficiência se suplementa em Pernambuco e Bahia.

A população é tão religiosa que freqüenta diariamente a igreja, onde se celebra missa todas as manhãs. Um habitante da sede do município afiançou-me que esse espírito religioso é que tem mantido na cidade uma moral elevada. O grupo escolar é freqüentado por trezentos alunos sob a regência de cinco professoras de curso supletivo. Na feira semanal a que tive a oportunidade de assistir, quase todos os seus freqüentadores usavam alpercatas, cuja qualidade varia apenas de acordo com os recursos financeiros de cada um. Há pequenas indústrias de sapatos, couros, peles e madeira. O poder aquisitivo da população não me pareceu tão baixo, por isso que há casas cujo aluguel excede de Cr\$ 200,00.

As serras proporcionam o cultivo de frutas: mangas, bananas, laranjas, melancias e melões. Todo o algodão produzido no município é adquirido pela Companhia Agro-Fábril, cuja fábrica funciona, como já disse, no distrito de Delmirópolis (Pedra).

A migração do braço rural é acentuada, o que de resto não é de admirar, numa região em que, no período das chuvas, uma tarefa de 3.025 m<sup>2</sup> de terra arrenda-se numa razão de Cr\$ 15,00 a Cr\$ 50,00.

Fenômeno curioso, que narro com reserva, é a durabilidade da mandioca que se planta no alto da serra, sobretudo a variedade conhecida pelo nome de "pronuncia" que pode permanecer no solo, a ser verdadeira a informação, pelo período de 20 anos.

Há no município mais de 50 engenhos de rapadura. O número de latifundiários é também maior que em qualquer outra região do Estado.

Gozando do clima das caatingas e das serras, onde pois, a água não escasseia a ponto de prejudicar a vegetação, Água Branca, associada a Mata Grande, constitui incontestavelmente o melhor trato de terra da faixa que nos foi dado observar e se ali pôr normalizado o seu uso pela desapropriação e constituição de aldeias rurais, conforme alvitrei em outra parte deste relatório, sua produção agro-industrial superaria a qualquer expectativa. Até o café produz, se sombreado, nas terras de Água Branca.

Mata Grande priva de vantagens idênticas. A produção agrícola é semelhante à de Água Branca, ainda que precessada sob o regime de trabalho o mais rudimentar. Há nas serras grandes extensões devastadas; nas proximidades da sede é onde melhor se observa esse aspecto constrangedor. As espécies vegetais mais utilizadas nas grandes construções apresentam ainda raros espécimes, ainda não em condições de seu aproveitamento industrial. Há, apesar de tudo, brotações espontâneas por acaso esquecidas pelo machado. É esta, pelo menos, a situação da serra de Santa Cruz, penosamente atravessada a cavalo pela comissão de que fiz parte. Como Água Branca, Mata Grande dispõe, pago pelo Estado, de um médico sanitário, o que não tem impedido, dado a escassez de outros recursos, que a mortalidade infantil seja muito elevada.

Os engenhos de rapadura moem canas próprias, mas sempre há meeiros que plantam até onde podem industrializar os donos da maquinaria. A produção assim obtida é dividida em partes iguais.

Diversa de Água Branca é a situação de Mata Grande, onde há perto de 2.000 proprietários que pagam a taxa mínima de imposto territorial que é de Cr\$ 10,00. O coletor estadual informou que outras propriedades há, ainda não registradas, mas terão que satisfazer a essa exigência fiscal, quando da oportunidade da venda ou do inventário. Interessante observar é que a propriedade territorial só é dividida na serra, nos outros tratos é possuída em comum. A receita es-



tadual no corrente exercício aproxima-se de Cr\$ 600.000,00 e a municipal de Cr\$ 320.000,00. A seis quilômetros de Mata Grande, em direção de Sant'Ana do Ipanema, há uma sensível transição de vegetação que passa então a definir-se como caatinga. Água Branca tem 1.346 quilômetros quadrados, e acusa uma população de 21.871 almas.

\* \* \*

O município de Sant'Ana do Ipanema, considerado pelos seus habitantes como celeiro de cereais do Estado de Alagoas, só em pequena área foi abrangido pelo retângulo que nos foi dado observar sob a influência da cachoeira de Paulo Afonso. Suas condições de prosperidade, embora também sujeitas às crises de estiagem provêm da racionalização parcial do seu trabalho agrícola em que o arado, em número de quatro mil, já constitui um instrumento tido como essencial aos que se dedicam às lides da lavoura. Povoados há em seu território que, surgidos a menos de um ano, dispõem de mais de cem casas residenciais, o que constitui, incontestavelmente, um índice animador de progresso, sobretudo numa região onde, cessadas as chuvas, os rios "cortam", e a produção agrícola e até o animal sofrem as consequências das irregularidades meteorológicas.

O governo de Alagoas parece ter na devida conta o trabalho da população de Sant'Ana do Ipanema, pois concorreu com um empréstimo de Cr\$ 600.000,00 para a cooperativa local e deu início à construção de vinte pequenos açudes em seu território, dos 150 que projeta construir em todo o Estado.

Outro sinal evidente de seu índice de progresso é a iluminação elétrica de sua sede e, até de vários de seus distritos, todos eles zelosos de seu grau de adiantamento nesse setor.

Distante como se encontra do rio São Francisco, na parte onde suas águas deverão ser elevadas, não temo afirmar que a assistência que fôr criada no vale daquele rio só poderá estender-se a Sant'Ana do Ipanema com a fundação de açudes e, possivelmente, de poços tubulares, de vez que as águas de seus córregos "cortam" e salgam no período das estiagens.

Grande produtor de algodão, feijão, milho e outros cereais, a primeira das aludidas culturas sofre ali o colapso de produção, hoje generalizado no Nordeste. Deixo de referir as causas oriundas desse estado de coisas, porque a matéria mais se ajusta às atividades do Fomento Agrícola.

Em Sant'Ana, suas terras, quase tôdas de caatinga, valem, mesmo assim, a tarefa: Cr\$ 50,00, 120,00 e 200,00. Os salários mais elevados da região atingem a Cr\$ 10,00 e 15,00. Sua produção circula em 820 carros de boi, 130 dos quais de aluguel. A prefeitura, cujo orçamento no corrente exercício é de Cr\$ 600.000,00, despendeu no ano passado Cr\$ 56.396,80 com a educação

primária. É animador o confronto que se pretenda fazer com outros municípios aqui relacionados. O município mantém 21 escolas, disseminadas em sua sede e seus distritos, além de um grupo escolar e escolas isoladas mantidas pelo Estado.

Seus 50.246 habitantes se abastecem quase que exclusivamente no comércio regional, onde funcionam 132 estabelecimentos.

Sua extensão é de 2.516 quilômetros quadrados. O Estado arrecadou, em 1947, em Sant'Ana do Ipanema, Cr\$ 1.367.088,00, mas em 30 de julho do ano em curso a receita já atingira a Cr\$ 919.192,20. O imposto territorial, incidindo sobre 883 propriedades, produziu Cr\$ 11.160,00 mas convém observar que, dado o regime de pequenas propriedades. O aludido imposto não excede de Cr\$ 10,50 por unidade. A exportação de gado em pé faz-se para Maceió, Recife e municípios do interior dos dois Estados. Em Sant'Ana do Ipanema abatem-se de 30 a 40 bois semanais, além de uma média de 70 caprinos e ovinos e mais 25 a 30 suínos.

A renda da Coletoria Federal, que abrange somente o município, foi, em 1947, de Cr\$ ..... 293.594,12, em que o imposto de consumo contribuiu com Cr\$ 104.823,82 e o da renda com Cr\$ 138.854,60.

Um simples cotejo desses números com os da renda federal de Floresta, abrangendo, aliás 4 municípios, demonstra, por si só, o que pode o trabalho rural quando racionalizado.

\* \* \*

Os municípios pernambucanos de Jatinã, Floresta e Petrolândia estão localizados na zona dita de sertão, e, porque assim, a situação sócio-econômica de suas populações sofre as oscilações do período cíclico das estiagens. No ano em curso, a precipitação pluviométrica nas caatingas do Nordeste foi excessiva, acarretando até a "queima" do feijão e do milho, o que reduziu consideravelmente o volume de suas safras, mas, cessadas as chuvas, em menos de três meses já se observava a extinção dos pastos e, nos citados municípios, os caprinos já roíam, à guisa de alimento, a casca dos vegetais arbóreos, enquanto o xiquexique e o mandacaru forneciam a água que não podiam ir bebê-la no São Francisco!

Só as serras conservavam um pouco de umidade, mas isso quando sua elevação é sensível, conforme tive ocasião de notificar ao fazer referência à situação excepcional do distrito de Tacaratu, no município de Petrolândia.

DRAENERT e VOSS, citados por MORAIS RÊGO, já em seu tempo se haviam apercebido da influência das montanhas nas precipitações do Nordeste do Brasil. A produtividade das serras é facilmente verificada, sobretudo nas feiras, cuja maior produção procede de suas fraldas e de suas assentadas.



Nos aludidos municípios, as caatingas apresentam o aspecto de uma vegetação esparsa e ainda de porte reduzido. A devastação das madeiras de lei processou-se sem qualquer previsão, mesmo de uma brotação espontânea, e o solo, assim descoberto, oferece um caprichoso rendilhado de sulcos e "ravinas", onde a água se precipita sem o obstáculo de qualquer cobertura, e onde a erosão se ostenta, inutilizando áreas relativamente extensas para qualquer produção. E não é, pois, para admirar que, num período de chuvas abundantes, passadas estas, as pastagens desapareçam, e o gado, como acontece na fazenda Simpatia, no município de Jatinã, ande seis quilômetros para se dessedentar no São Francisco.

O plantio de palma que seria, como em tempo o será, o meio econômico de sobrevivência da criação, só agora vem sendo iniciado, inclusive com a extinção recente do banditismo, que fazia desses municípios o campo ideal de suas façanhas e pilhagens.

A reconstrução de uma braça de cerca em Jatinã custa Cr\$ 6,00, enquanto sua construção não se fará por preço inferior a Cr\$ 10,00. Esse pormenor oferece como justificativa comprovante da ausência local quase absoluta de madeiras para cercas e moirões.

O plantio, mesmo de capim, é feito nas vazantes do rio.

A mandioca, a cana de açúcar, o amendoim, a batata doce, são exclusivamente culturas de vazantes e se seu ciclo vegetativo excede o tempo em que ocorrem as enchentes do rio, como acontece quase sempre com a mandioca, só há uma solução: colhê-la ainda verde ou submeter-se a um prejuízo total.

Jatinã tem 2.308 quilômetros quadrados e uma população de 9.600 almas, das quais 1.200 em sua sede. No município, informa a Agência de Estatística, há 1.998 propriedades rurais, cuja extensão não é possível determinar, pois raras são as demarcadas. Terras valorizadas são as marginais do São Francisco, cujo preço atinge a Cr\$ 15,00 por metro de frente, podendo sua profundidade alcançar três mil. O arrendamento da terra de vazante é cobrado pelo município a Cr\$ 0,50 o metro!

Examinando as finanças municipais de Jatinã, em 1947, verifiquei que em sua receita de Cr\$ 75.000,00, o título mais expressivo é o imposto sobre exploração agrícola-industrial com Cr\$ 20.000,00, onde possivelmente se enquadra a taxa a que me referi acima. O município só dispõe de 12 carros de boi. O salário corrente não excede a Cr\$ 8,00 e Cr\$ 5,00 quando o empregador fornece a alimentação. Uma fábrica de beneficiamento de caroá apresentou uma produção de Cr\$ 150.000,00, em 1946, e Cr\$ 360.000,00, em 1947.

O município cria mais do que cultiva. Sua população bovina, equina, asinina, muar, suína, ovina e caprina é estimada respectivamente em 1.400, 1.000, 3.000, 270, 2.800, 5.200 e 36.000 cabeças. Fabricam rapadura 18 engenhos. Há

10 escolas estaduais no município, das quais 8 funcionam na sede, 25 subvencionadas e 8 supletivas. O município dispõe de iluminação elétrica precária, mas não tem água encanada.

Digno de admiração é o Estado ainda conseguir arrecadar dessa população mais de duzentos mil cruzeiros anuais, para cujo total, 2.048 propriedades territoriais concorrem com Cr\$ . . . . 5.519,00 cruzeiros! Tinha bem razão o fazendeiro que se prestou a acompanhar a mim e a outros companheiros em visita a algumas propriedades: "Para viver aqui, disse-nos ele, basta uma só virtude — a resignação para suportar o sofrimento!"

Visitei também o distrito de Itacuruba, cuja população estimada em 5.000, de que a sede abriga 2.000, vive da extração de sal nas barrancas do povoado, da fabricação de rêdes e do cultivo das lagoas. Essa gente, cuja sobrevivência econômica merece os maiores encômios, tece com perícia, em teares rudimentares, os próprios tecidos com que se cobrem e ainda tem engenho para produzir panos artísticos de franco comércio entre as populações de outros municípios.

\* \* \*

As condições de Floresta não divergem muito das de Jatinã. Suas terras semi-áridas sofreram também a ação devastadora do homem. Suas caatingas, como as de Jatinã, já não cobrem o solo em largos tratos. A produção agrícola está quase restrita às serras de Irapuã e Umã, onde ainda é possível cultivar-se o milho, o feijão e a mandioca, mas a extinção das espécies vegetais já se vem processando desoladoramente, mesmo em suas fraldas. A pobreza de madeira é tão sensível, que vi, pela primeira vez, o aproveitamento do mandacaru como tábuas! Município onde o flagelo da seca é consideravelmente acentuado, teve entretanto a oportunidade de observar o número crescido de riachos num percurso de trinta quilômetros e que "cortam" quando escasseiam as chuvas, mas que, se represados, viriam a constituir uma fonte quase perene de umidade nas terras circunvizinhas.

Visitei uma propriedade cujo dono adquiriu por Cr\$ 20.000,00 em 1947. Sua extensão é de 6.600 metros de frente por 4.000 de fundo. Seu plantio de palma é de 70.000 pés e cria duzentas cabeças de gado vacum, carneiros e cabras. A exuberância da palma nessa fazenda, plantada em plena caatinga, onde qualquer outro vegetal cultivado não se encontraria em condições de sobrevivência, bastaria por si só para convencer-me, se disso tivesse necessidade, de que o seu plantio permite a criação intensiva de gado, mesmo nas condições atuais de completo abandono em que o sertanejo, mas atravessando o período cruel de insegurança pessoal e a de seus bens, inicia suas atividades criadoras praticando o cultivo da palma, de que ainda não soube, porque não lhe disseram, medir o alcance. . .

Se se puderem represar os córregos que "cortam" no município de Floresta, incentivar o



cultivo da palma, proteger o que resta de suas caatingas, reflorestar suas serras, defender sua produção animal da enzootia e epizootia reinantes, êsse município, cuja decadência é evidente, retornaria ao seu antigo fastígio, quando, segundo lamenta sua população, foi sede de um bispado e primou pelas suas condições econômicas e sociais nas assembléias políticas do Estado. Hoje, sua população de 16.550 habitantes não sabe o que fazer numa área de 4.840 quilômetros quadrados, a não ser criar alguns milhares de bovinos, caprinos, equinos e asininos, sujeitos todos aos azares da seca, ou aos do baixo pêso quando sobrevivem até à eventualidade das águas.

Alguns açudes represam no município ..... 4.082.727 m<sup>3</sup> de água, mas nem essa reserva basta às necessidades locais, nem está disposta para fins de irrigação.

Mesmo assim, o município de Floresta conseguiu orçar em 1947, sua receita em Cr\$ ..... 112.950,00; o Estado arrecadou, no mesmo período, Cr\$ 181.384,70 e a Coletoria de Rendas Federais, Cr\$ 323.881,10, incluindo ainda os municípios de Cabrobó, Jatiná e Petrolândia!

E nesses quatro municípios, três dos quais estão incluídos na primeira faixa de influência da cachoeira de Paulo Afonso, a arrecadação do imposto de renda foi de Cr\$ 159.953,30 e o de consumo Cr\$ 98.253,30, o que representa, não há negar, um índice eloquente de pauperismo.

O poder aquisitivo da população de Floresta — e aqui refiro-me só aos habitantes de sua sede — é tão reduzido, que uma carga de lenha para o consumo normal é transportada de uma distância de dezoito quilômetros e não obtém preço superior a Cr\$ 5,00!

Com 2.867 quilômetros quadrados, onde vegeta uma população de 14.116 habitantes, o município de Petrolândia, cuja sede está destinada a ser transferida para o Núcleo Agro-Industrial da Divisão de Terras e Colonização do Ministério da Agricultura, não sofreu, conforme tive a oportunidade de referir em outra parte desta exposição, a influência que poderia esperar dos trabalhos especializados que ali, há alguns anos, se vêm processando.

Talvez porque essa transferência assim em suspensão, não tenha período certo para se processar, é que sua sede atual não seja povoada por mais de 1.400 almas. Com 987 propriedades registradas, embora todas elas não o sejam em extensão, a Coletoria Estadual de Petrolândia, no exercício de 1947, só consignou Cr\$ 7.148,00 de imposto territorial. Possivelmente nasce daí a deliberação da Secretaria da Fazenda de Pernambuco que, ao determinar, por portaria n.º 4, de 9 de abril de 1948, a revisão geral do referido imposto, deliberou, sem outra forma de processo, que o mesmo não poderá em hipótese alguma ser inferior a três vezes o da coleta do exercício de 1937! Omito os comentários que as resoluções dessa natureza podem autorizar, para estranhar

só quanto uma medida dessa ordem pode perturbar os processos de desapropriação das terras, agora integradas no plano de seu aproveitamento racional, estabelecido pelo governo da União.

O Estado arrecadou em 1947 Cr\$ 175.075,30, inclusive sua receita extraordinária, enquanto o município, em igual período, obteve Cr\$ ..... 72.000,00.

E outra não poderia ser a situação de um município em que, num só de seus 9 distritos, o de Tacaratu, é possível a produção vegetal, sobretudo cereais, isso pelas razões de seus recursos naturais, já alinhavados em outro capítulo desta exposição.

8.500 bovinos; 1.400 asininos; 1.200 equinos; 7.000 suínos; 11.000 ovinos e 30.000 caprinos constituem sua população animal e, pelo seu estado precário de alimentação, não é de esperar, agora que suas caatingas caminham para o aniquilamento, um aumento apreciável em sua produção!

Em Petrolândia, funcionam 37 escolas mistas primárias, das quais 8 são pagas pelo Estado. Há ainda 6 escolas supletivas. Fácil é o verificar-se em que condições de aproveitamento êsse ensino municipal se efetiva, quando se examina a verba orçamentária para mantê-lo: Cr\$ ..... 12.780,00!!

\* \* \*

O Estado da Bahia está sob a influência da cachoeira de Paulo Afonso, na área que nos foi dada para observar, pelos seus municípios de Glória, Jeremoabo e Curaçá. Contudo, só o primeiro pode ser considerado como digno de nota, por isso que os demais estão incluídos numa área mínima de sua extensão.

Glória, cujas condições de produtividade são mais do que precárias, em face da aridez de suas terras, contribuiu para a aludida área com 95% de seu território, enquanto os dois outros municípios contribuem apenas com 18 e 8%.

Com uma extensão de 7.557 quilômetros quadrados e uma população de 14.572 habitantes, seu orçamento municipal para o exercício vigente é de Cr\$ 276.000,00, mas é mister considerar que nesta importância estão consignados Cr\$ ..... 100.000,00 que constituem a cota prevista no artigo 20 da Constituição Federal. Suas terras, quase todas de propriedade do Estado, são mesmo assim, arrendadas pelos seus posseiros, à razão de Cr\$ 15,00 a Cr\$ 50,00 a tarefa.

A Cia. Agro-Fábril de Pedra, da firma Meneses & Cia., que possui no município de Glória duas propriedades no valor de Cr\$ 50.000,00 e 100.000,00, em junho do ano corrente, pretendeu elevar seu valor para Cr\$ 60.000,00 e ..... 1.000.000,00, no que foi em tempo obstada...

Distante como se encontra da Cidade do Salvador, apesar da estrada de rodagem existente,



construída pelo governo federal, os habitantes de Glória preferem comerciar com os Estados de Alagoas, Sergipe e, sobretudo, Pernambuco. Nasce daí a ânsia incontida de sua população pela localização da ponte que deverá ser construída sobre o rio São Francisco.

Em 1947, o Estado arrecadou em Glória Cr\$ 165.047,20 e até julho do ano em curso Cr\$ 163.318,40. Esta ascensão não decorre, como seria, de presumir, de qualquer aumento de produção, mas da elevação do impôsto de vendas e consignações que de 1,4 passou a 2,5. E tanto assim é que esse impôsto que, no exercício anterior, rendera Cr\$ 85.437,40, no ano vigente, até julho, já atingira a Cr\$ 105.802,40.

Vê-se, pelo exposto, quais as condições sócio-econômicas dêsse município de população escassa e sujeito, tanto quanto o que mais o fôr, à crise das grandes estiagens, e onde a terra, mesmo a dominada pelos posseiros, não tem dimensão conhecida, mas que, mesmo assim, é alugada por um preço escorçante, escorçante pelas condições de eventualidade no que toca à sua produção.

\* \* \*

Sou dos que pensam que a transformação da matéria-prima produzida na zona do São Francisco deverá ser processada no local.

A aquisição dos habitantes ribeirinhos de produtos industrializados, e que provém das cidades do litoral, é feita por preços fabulosos, enquanto a matéria-prima ali produzida, como acontece com a pele e as solas, só alcança cotações mínimas, quando não desce a preços aviltantes.

O lavrador sertanejo, como produtor exclusivamente de matérias-primas, recebe pelo seu trabalho o preço que lhe oferece o mercado, menos, é claro, o custo do transporte até o centro industrializador, o preço da industrialização, o lucro lícito do capital empregado nas fábricas, a devolução do produto acabado, além das vantagens auferidas pelo vendedor a retalho.

Note-se que ainda faço omissão da ação especulativa própria dos negócios dessa natureza, inclusive do ágio do armazenista que é quem compra diretamente às fábricas. Mas, se ele pudesse industrializar sua produção, evidentemente, maiores seriam seus lucros individuais.

Com pequeno poder aquisitivo, os sertanejos não podem assim beneficiar-se das vantagens da industrialização e se ainda, em sua maioria, andam calçados é que as asperezas do ambiente o levaram ao uso das alpercatas, de que por fim se fizeram fabricantes, num trabalho rudimentar, em que um cordel grosseiro, uma agulha e uma tósca lâmina de ferro, por ele mesmo forjado, são os elementos únicos dessa rudimentar fabricação. Numerosas são as famílias que tecem grosseiramente o pano com que se vestem, mas essas mesmas têm contra si as fábricas de fiação do litoral que em cada centro populacional mantém um representante que

monopoliza a venda de fios, de que se abastecem os seus necessitados. Essa situação agrava-se, sobretudo, entre os fabricantes de rédes que, por dez horas de exaustivo trabalho, não obtém salário superior a Cr\$ 4,00. Mas a verdade é que o sertanejo é quem planta o algodão e o sisal, extrai das caatingas o caroá, tira do boi e do bode que criam a pele e a sola com que os industriais, localizados a incalculáveis distâncias, fabricam o pano e o sapato que ele não pode adquirir, inclusive porque o seu trabalho de produtor de matéria-prima não foi convenientemente compensado. O trabalho sertanejo, tal como se encontra, nem sequer pode ser considerado como elemento de formação da capacidade aquisitiva.

Não sei porque a zona do São Francisco, quando assistida pela energia barata e processos agrícolas racionais, não se enquadra na localização industrial, valorizando assim o trabalho sertanejo, o que permitirá, de resto, sua inclusão na classe dos consumidores de razoável poder aquisitivo.

Os produtos agropecuários a que me referi não são materiais ubíquos que não exercem atração locacional sobre as fontes de seu aprovisionamento, essa atração se mede pela economia do custo que se pode obter quando dela aproximamos a produção. E não se diga que o desvio do lugar da produção natural para efeitos de industrialização decorre do custo do salário e de baixas tarifas de transporte. Um estudo exato dêesses custos levaria o menos otimista a decidir-se pela transformação da matéria-prima no seu próprio ambiente produtivo, o que teria ainda a vantagem, num centro que se pretende a todo custo povoar, recolher a mão-de-obra imprópria ou que excedesse à faina da lavoura.

E' comezinho princípio econômico que as aglomerações populacionais se processam ao redor de dois centros: — centros industriais orientados para as matérias-primas, e que se vão desenvolvendo até se transformarem em populações medianas e grandes, e centros orientados para o trabalho e para o consumo.

Não me parece razoável concorrer com a produção agrícola do São Francisco para o maior hipertrofiamento dos centros fabris do litoral, inclusive pelo argumento da constituição de cidades maiores de quinhentos mil habitantes em que os problemas de teto, de saúde, de abastecimento e o educacional constituem a preocupação dos governos que encontram sempre dificuldades em resolve-los.

Opino, pois, pela primeira orientação, aliás, a que vinha impressionando as civilizações ocidentais nas proximidades da última guerra.

\* \* \*

O conceito corrente da propriedade que se reflete no *jus utendi et abutendi* não pode ser admitido nos tempos atuais e nunca será um regime propulsor do desenvolvimento econômico que se pretende dar à região do São Francisco.



As causas físicas, biológicas, jurídicas e econômicas de seu atual despovoamento jamais serão contornadas se não fôr exercitado o conceito social de que a terra existe em função dos que a trabalham.

A Divisão de Terras e Colonização, com seus técnicos especializados caberia, se fôr o caso, desenvolver a tese que eu simplesmente enunciei quando propus a criação das aldeias rurais e industriais, onde a proximidade dos problemas facilitaria soluções adequadas, evitando o perigo da

falta de unidade, perfeitamente compreensível em regiões tão extensas.

Eis como compreendi a situação sócio-econômica da zona influenciada pela cachoeira de Paulo Afonso. Se, ao tentar descreve-la, fui vivo em demasia, obedeci simplesmente à contingência de meu feitio, sem nenhum intuito de contrariar a visão de muitos outros que possivelmente a enxergaram e a sopesaram sob um prisma bem mais otimista.



# Classificação das Ciências (II)

BYRON T. FREITAS

**N**A classificação de Comte, aparece, pela primeira vez, a Sociologia como ciência independente. Foi em 1838 que o filósofo francês apresentou o vocábulo *sociologia*. Desde então, a nova ciência se desenvolveu impressionantemente. E' possível que para isso haja contribuído certa tendência em confundir *sociologia* com *reforma social*. Explica-se a confusão: a *Sociologia é o estudo científico da vida associativa e interativa nos grupos humanos*. Assim, espera-se muito naturalmente que ela possa indicar os meios necessários ao aperfeiçoamento da vida social. A verdade é que todo conhecimento científico deve tender a se traduzir em aplicação técnica, em benefício da sociedade.

E' óbvio ainda que a sociedade não teria interesse em manter um corpo de pesquisadores científicos apenas para divertimento intelectual. A civilização resulta de um lento processo de acumulação de conhecimentos, traduzidos em ação prática.

### 3. POSIÇÃO DA SOCIOLOGIA

#### Origem da Sociologia

Na luta pela supremacia entre os barões medievais, os reis desempenharam o papel de protetores dos direitos das classes baixas contra o poder dos senhores feudais. O nacionalismo daí emergente foi se firmando com a aceitação de um idioma vernáculo, e, depois, com a disseminação da palavra escrita. Assim, os problemas da vida coletiva surgiram à luz do debate público. Verificou-se, mais tarde, que a instituição da realeza em moldes absolutos, não satisfazia aos interesses da nova sociedade que se originou do maior intercâmbio de utilidades e de idéias entre os povos.

Intenso anseio pelo bem-estar geral começou a preocupar políticos e filósofos. Um espírito esclarecido — Saint-Simon — advogava a instauração de uma nova ordem social capaz de conferir aos trabalhadores "um maior quinhão da propriedade, da cultura e da felicidade do mundo". Ora, semelhante reforma social só poderia se realizar através de uma doutrina, um novo sistema de pensamento, ou, em outros termos, de uma *filosofia positiva*, baseada na ciência e na experimentação.

Coube a um discípulo de Saint-Simon, Auguste Comte, fundar a nova doutrina social — o *Positivismo* —, na qual preconizava a incorporação do proletariado à sociedade. A imortal obra

de Comte, o "Curso de Filosofia Positiva", foi publicada de 1830 a 1842, em 6 volumes. A nova "ciência da sociedade" teve inicialmente o nome de *Física Social*, alterado no 4.º volume do Curso para o de *Sociologia*.

Sub o ponto de vista filosófico, o positivismo tentava descobrir uma *lei de gravitação social*, à semelhança da lei de Newton, e que servisse de instrumento hábil para interpretação de todos os fenômenos sociais. Analisando a evolução do pensamento humano, Comte propôs a famosa "lei dos 3 estados": o *teológico* (ou da superstição), o *metafísico* (ou da especulação) e o *positivo* (ou científico). Neste último período, a ciência da sociedade devia adotar o método das ciências naturais e a Sociologia podia então ingressar no grupo das ciências exatas.

Herbert Spencer, nos seus "Princípios de Sociologia", define a missão da Sociologia como sendo a de: explicar os fenômenos resultantes das ações combinadas das unidades sociais; explicar a origem do desenvolvimento da organização política que regula diretamente os negócios do homem; seguir as relações desse aparelho de coordenação e controle com a área sobre a qual se estende, com o número e a distribuição da população, com os meios de comunicação; mostrar as diferenças de forma que essa organização apresenta nos diferentes tipos sociais — o nômade, o sedentário, o militar e o industrial; explicar as relações entre as instituições do governo civil, as instituições eclesiásticas e as instituições de etiqueta; anotar as modificações que os freios políticos persistentes provocam sempre no caráter das unidades sociais e as reações dos caracteres modificados das unidades que operam sobre a organização política.

Antes, porém, de tentar explicar fenômenos tão complicados — esclarece Spencer — é preciso estudá-los a fim de apreender as suas relações atuais de coexistência e de sequência. Antes de recorrer à dedução para interpretar as verdades gerais, é necessário estabelecê-las por indução.

#### Evolução da Sociologia

A noção de *lei* é o que caracteriza verdadeiramente uma ciência. Aspirando à categoria de ciência positiva, a Sociologia tinha de admitir e provar que os fenômenos sociais obedecem a leis. As instituições humanas variam no tempo e no espaço, e, portanto, os sociólogos passaram a con-



siderar que não se podia ligar a noção da permanência das *leis sociológicas* à da fixidez das *formas* ou das instituições.

Outra noção básica em Sociologia é a da *especificidade* do social, ou, segundo Durkheim, a de que os fenômenos sociais constituem um “reino natural”, com os seus caracteres próprios e distintos das outras ordens de fenômenos.

Na evolução da Sociologia, distinguimos, com A. Cuvillier, as seguintes grandes escolas, que representam marcos importantes no modo de interpretar e conceber os fatos sociais:

a) SOCIOLOGIA NATURALISTA — A *antropo-sociologia* baseava na raça o substrato dos fenômenos sociais, enquanto a *sócio-geografia* no meio geográfico. Da sociologia naturalista, destacam-se a *teoria organicista*, que compara a sociedade a um ser vivo, e a *zoo-sociologia*, que parte do estudo das sociedades animais.

b) SOCIOLOGIA PSICOLÓGICA — Diversos sociólogos situaram, porém, os problemas concernentes à sociedade humana no domínio da Psicologia: 1.º, a *teoria da imitação*, de Gabriel Tarde; 2.º, as *teorias da alma coletiva*, com a escola criminalista italiana, a “psicologia dos povos”, alemã, de Hegel, Herbart e Wundt; 3.º, a *psico-sociologia americana*, de Franklin H. Giddings, C. Horton Cooley, Charles A. Ellwood e Mac Dougall. Na sua “An Introduction to Social Psychology”, Mac Dougall assevera que a ordem social é o efeito de forças mentais inatas na natureza humana; as instituições sociais resultariam de certos desejos ou instintos fundamentais da natureza humana.

c) DETERMINISMO SOCIOLÓGICO — Irredutível a fatores puramente biológicos ou sociológicos. Destacam-se: 1.º — as *escolas formalistas*, segundo as quais o objeto próprio da Sociologia é o estudo das propriedades do grupo social como grupo, as *interações* que o constituem e as *formas* que toma nas diferentes sociedades concretas — família, clã, grupo profissional, classe, partido, nação, Estado, etc., e a sociologia geral deve ser independente da sociologia econômica, jurídica, religiosa, estética, etc.; 2.º, a *sociologia de Durkheim* (que não separa a sociologia das ciências sociais especiais) explicava os fenômenos sociais pela morfologia social, isto é, pelas noções de volume e de densidade dos grupos, inclinando-se, depois, para o sentido idealista, com a idéia de “representações coletivas” — produzidas pelas ações e reações trocadas entre as consciências elementares de que é feita a sociedade — e negando que o “fator econômico” seja a mola do progresso; 3.º, a *sociologia marxista*, (\*) sobre cuja metodologia escreve Maurice Bourguin: “Olhando apenas ao processo de investigação e de raciocínio, temos de reconhecer que o método seguido por Marx é, efe-

tivamente, o método histórico. Isso não se vê, à primeira vista, no *Capital*, porque é a crítica da sociedade capitalista que nêle ocupa o maior lugar e porque essa crítica está exposta sob a forma de análise e silogismo. Mas, fora da dialética rigorosamente aplicada ao estudo do regime econômico moderno, a concepção marxista das formas sucessivas de organização social é um produto autêntico do método histórico e indutivo”; Marx e Engels empregaram o método histórico-comparativo, o estatístico e o etnográfico. Marx escreveu: “Não é a consciência do homem que determina a sua existência, mas, pelo contrário, é a sua existência social que determina a sua consciência”. Respondendo a críticas à concepção materialista da história, disse Engels que “A situação econômica era base, mas os diferentes fatores da superestrutura — formas políticas da luta das classes e seus resultados: constituições estabelecidas após a vitória pela classe vitoriosa, etc., formas jurídicas; e também, bem entendido, os reflexos de tôdas essas lutas reais no cérebro dos que nelas participam, teorias políticas, jurídicas, filosóficas, instituições religiosas e seus ulteriores desenvolvimentos em sistemas dogmáticos — exercem igualmente a sua influência sobre o curso das lutas históricas e determinam-lhes, em muitos casos, as formas de maneira preponderante. Há ação e reação de todos êsses fatores”.

d) SOCIOLOGIA CIENTÍFICA CONTEMPORÂNEA. — Partindo do determinismo sociológico, a sociologia científica visa o conhecimento objetivo da realidade social. A sociologia contemporânea envolve postulados, métodos e hipóteses fundamentais, a noção de “tipo” (“certas instituições morais, jurídicas, certas crenças religiosas são idênticas a si mesmas em toda parte onde as condições de vida social apresentam a mesma identidade”), a noção de leis de estrutura, leis de evolução e leis estatísticas.

#### Aspectos e relações da Sociologia

Neste ensaio, demos propositadamente realce à Sociologia. É que esta ciência surgiu quando as outras já estavam bem definidas. Ainda hoje há controvérsia quanto ao verdadeiro campo da Sociologia. Há outras ciências que tratam da sociedade humana. Que relações têm elas com a Sociologia?

Pode-se encarar a Sociologia sob dois principais aspectos — ciência social de caráter geral, ciência de processos e produtos sociais.

Há diversas ciências que estudam a sociedade. Esta, porém, é uma entidade, e a subdivisão feita é puramente artificial. Assim — argumentam os partidários da primeira corrente — torna-se necessário uma ciência social de feição geral, que abrace a sociedade como um todo unitário. A Sociologia “tomou os dados das ciências sociais especializadas, unificando-os e interpretando-os por meio de uma ciência teórica geral dos princípios e leis das relações humanas associativas”.

(\*) Recomendamos ao leitor, na parte relativa a doutrinas sociológicas, o excelente trabalho de A. Cuvillier “Introdução à Sociologia”, tradução portuguesa de 1940.



O outro grupo prefere considerar a Sociologia, restringindo-a, como o estudo dos processos e produtos da vida humana associativa, manifestados particularmente nas relações interativas dentro dos grupos sociais.

Essa noção de "grupo social" vai nos conduzir à análise e classificação do ambiente humano.

#### *O ambiente humano*

Por mais complexas que sejam as relações entre o homem e o meio em que vive, é possível classificá-las. Tal obra de sistematização foi tentada com sucesso pelo professor L. L. Bernard e divulgada em sua "Introduction to Social Psychology". Eis-la:

##### *I — Ambiente físico (inorgânico):*

(1) Cósmico, (2) Físico-geográfico, (3) Solo, (4) Clima, (5) Recursos inorgânicos, (6) Agentes físico-naturais, (7) Processos mecânico-naturais.

##### *II — Ambiente biológico ou orgânico:*

(1) Microrganismos, (2) Insetos e parasitas, (3) Plantas usadas em alimentação, vestuário e abrigo, etc., (4) Animais usados para fins de alimentação, vestuário, etc., (5) Plantas e animais nocivos, (6) Relações ecológicas de plantas e animais que agem indiretamente sobre o homem, (7) Meio pré-natal do homem, (8) Processos biológicos naturais (reprodução, crescimento, decomposição, assimilação, circulação, etc.).

##### *III — Ambiente social:*

###### *1. Ambiente físico-social:*

(1) Instrumentos, (2) Armas, (3) Ornamentos, (4) Máquinas, (5) Sistema de transportes, (6) Sistema de comunicações, (7) Equipamento doméstico, (8) Equipamento do trabalho, (9) Aparelhos para investigações científicas.

###### *2. Ambiente bio-social:*

###### *A. Não-humano:*

(1) Plantas domésticas usadas para alimentação, vestuário, abrigo, medicina, ornamentos, (2) Animais domésticos usados como base de alimentação, (3) Animais domésticos usados como fonte de energia, (4) Medicina e perfume de caráter orgânico, (5) Animais usados como enfeites e ornamentos, etc.

###### *B. Humano:*

(6) Sêres humanos servindo como trabalhadores (escravos, etc.), (7) Sêres humanos servindo como ornamentos, distrações, etc., (8) Sêres humanos prestando serviço impessoal, voluntário ou profissional, (9) Grupos humanos arregimentados, como exércitos, operários, (10) Homens cooperando voluntariamente através do uso da linguagem.

###### *3. Ambiente psico-social:*

(1) Comportamento íntimo (atitudes, idéias, desejos, etc.) de indivíduos com os quais entramos em contato, (2) Comportamento íntimo que

ocorre em coletividade e percebido sob a forma de usos, convenções, tradições, crenças, etc., (3) Símbolos da linguagem externa usados para projetar os tipos de conduta acima descritos e condicionar as reações em nós e nos outros, (4) As invenções, inicialmente físicas, que executam um serviço semelhante condicionando respostas psíquicas, mas usualmente com menos facilidade.

IV — *Ambiente institucionalizado, derivado de controle* (combinação de vários tipos de ambiente, organizada para fins de controle social):

###### *1. De caráter geral:*

Ambiente econômico, político, racial, ético, educacional, etc.

###### *2. De caráter especial:*

Ambiente americano, italiano, judeu, escandinavo, argentino, republicano, democrático, católico, budista, revolucionário, conservador, feminino, masculino, etc.

#### *Programa de investigações sociológicas*

Apesar de todas as controvérsias surgidas, a Sociologia está se transformando em uma ciência integral da sociedade, contribuindo mesmo para o mais rápido aperfeiçoamento social. Não é por acaso, certamente, que os regimes políticos baseados na violência, inimigos do consentimento livre dos cidadãos, opõem os maiores obstáculos às pesquisas sociológicas.

Da posição da Sociologia no quadro geral das ciências, basta mencionarmos o vasto programa de estudos delineado por Emile Durkheim e sua escola:

I — SOCIOLOGIA GERAL: 1.º, Filosofia social; 2.º, Psicologia e Sociologia; 3.º, História das doutrinas; 4.º, Metodologia; 5.º, Civilizações; 6.º, Raça e Sociedade.

II — SOCIOLOGIA RELIGIOSA: 1.º, Filosofia e psicologia religiosas; 2.º, Sistemas religiosos das sociedades inferiores (totêmicas, de totemismo evoluído, de tribos); 3.º, Sistemas religiosos nacionais; 4.º, Sistemas religiosos universalistas; 5.º, Sistemas religiosos dos grupos secundários (seitas); 6.º, Cultos especiais; 7.º, Crenças e práticas populares; 8.º, Crenças e atos referentes aos mortos; 9.º, Magia; 10.º, Ritual; 11.º, Mitos, lendas e contos, dogmas; 12.º, Organização religiosa.

III — SOCIOLOGIA MORAL E JURÍDICA: 1.º, Direito e Moral; 2.º, Sistemas jurídicos e morais; 3.º, Organização doméstica e matrimonial (família, casamento, condição da mulher, moral sexual); 4.º, Organização dos grupos secundários; 5.º, Organização política (o Estado, tipos de organização política); 6.º, Direito de propriedade, direito contratual; 7.º, Direito penal; 8.º, Organização judiciária, processo; 9.º, Direito internacional, moral internacional.

IV — SOCIOLOGIA CRIMINAL E ESTATÍSTICA MORAL — 1.º, Criminalidade em geral; 2.º, Criminalidade segundo os países, as condições econômicas, as confissões religiosas, a idade e o sexo; 3.º,



Formas diversas da criminalidade e da moralidade; 4.º, Sistema repressivo.

V — SOCIOLOGIA ECONÔMICA — 1.º, Estudos gerais; 2.º, Sistemas econômicos (na sua constituição); 3.º, Funcionamento do sistema econômico; 4.º, Espécies da produção; 5.º, Regimes da produção; 6.º, Formas da produção; 7.º, Classes econômicas; 8.º, Instituições da repartição; 9.º, Morfologia da repartição; 10.º, Funcionamento da repartição; 11.º, Relações entre os fenômenos econômicos e outras ordens de fenômenos.

VI — MORFOLOGIA SOCIAL — 1.º, Bases geográficas da vida social; 2.º, A população em geral; 3.º, Movimentos migratórios; 4.º, Agrupamentos urbanos e rurais; 5.º, Geografia econômica.

VII — *Diversos*: 1.º, Língua e escrita; 2.º, Tecnologia; 3.º, Estética.

### Conclusão

Assiste-nos razão, portanto, em dar a maior ênfase à posição da Sociologia dentro do esquema de classificação das ciências. E' possível que a hierarquia proposta por Comte e aceita por Spencer, relativamente ao lugar da Sociologia, não mais corresponda ao desenvolvimento das ciências, de suas relações de interdependência e de causalidade.

Seja como fôr, o leitor passará em revista uma dezena de classificações das ciências e escolherá aquela que melhor se adaptar à sua concepção filosófica dos fenômenos universais. Poderá mesmo recusar tôdas e tentar novas combinações. Porque — e isso é importante acentuar — a classificação das ciências é, sob o ponto de vista lógico, uma classificação artificial.



# Os Sistemas de Organização da Previdência Social e a Realidade Brasileira

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

## I

A ORGANIZAÇÃO da Previdência Social começou quase por toda parte com o sistema pluralístico: multiplicidade dos seguradores sociais, discriminados segundo um dos seguintes critérios:

1) O critério profissional: organizações separadas e distintas previdenciárias, que beneficiam determinadas classes profissionais, ou o assalariado de determinados setores da economia nacional, ou

2) O critério de risco coberto: organizações securitárias diferentes que funcionam com a finalidade de assegurar proteção a todos os trabalhadores contra um determinado risco, seja físico, seja econômico, seja, enfim, físico-profissional.

As vezes, a organização da Previdência Social obedecia simultaneamente aos dois critérios acima referidos, constituindo uma combinação entre o primeiro e o segundo, solução essa que pode assumir, na prática, formas muito variadas e diferentes.

Ora, logo depois da implantação da Previdência Social surgiu a doutrina que pleiteou a unificação do seguro social. Uma plêiade de autores, entre os quais se destacam os nomes de: Freund, Boetticher, Cohen (1), Lazowsky e ainda vários outros, advogaram a fusão completa, material e jurídica, técnica e administrativa do conjunto das organizações sociais securitárias. O que eles reivindicam é um seguro, um risco coberto (o "risco social" (2): o de incapacidade do trabalho, independentemente de sua origem, duração e caráter), um sistema unitário de benefícios, uma contribuição e, enfim, um Instituto só, encarregado da aplicação da Previdência Social.

De acordo com o programa dessa corrente, a estrutura pluralística da Previdência Social passaria a ser substituída por uma estrutura unitária. O agrupamento das pessoas vinculadas às Instituições Previdenciárias, seja como futuros benefi-

ciados sociais, seja como atuais contribuintes, operar-se-ia em instituições moldadas conforme o critério interprofissional, investidas de competência territorial exclusiva cujo âmbito de atuação estender-se-ia a todos os riscos, indistintamente. Dentro de tal organização monística desapareceriam todas as atuais diferenças entre os regimes de seguro social, aplicáveis a diversas camadas das classes trabalhadoras, assim como a diversos riscos; nessas condições a distinção rígida entre os seguros a curto e a longo prazo perderia também, até certo ponto, a sua primitiva importância.

Quais os principais argumentos invocados a favor de tal solução?

1) Economia no custeio administrativo, em consequência da diminuição do número dos seguradores sociais.

2) Simplificação da aplicação do seguro social.

3) Arrecadação uniformizada e menos onerosa das contribuições para o empregador e o empregado.

4) Abolição da desigualdade de tratamento de diversos grupos dos segurados sociais e supressão das diferenças porventura existentes quanto a encargos que oneram diversas classes patronais.

5) Maiores possibilidades de planejamento da administração social em mais ampla escala nacional.

6) Possibilidades de atender de modo igual às necessidades sociais do assalariado basicamente idênticas.

7) Facilidades que tal sistema oferece sob o ângulo de sua aplicabilidade ao conjunto das classes trabalhadoras, ou mesmo a todos os cidadãos, indistintamente, sem embargo de sua posição sócio-econômica, assalariada ou independente.

8) Maiores oportunidades de entrosamento dos serviços sociais previdenciários com os assistenciais e com todos os demais serviços sociais, qualquer que fosse a sua natureza e orientação, o que vem sendo considerado um pré-requisito essencial para a maior eficiência da política social em geral.

9) Se a prestação dos serviços pecuniários não parece incompatível com a organização plu-

(1) Autor do magistral livro *Social Insurance Unified*, London, 1924.

(2) ARMANDO DE OLIVEIRA ASSIS *Em busca de uma concepção moderna de risco social*, n.º 18 de dezembro de 1950, "Industriários".



ralística da previdência social, tal incompatibilidade verifica-se, porém, de modo flagrante com relação aos serviços em natureza e, sobretudo, à assistência médico-social, cuja estruturação pressupõe a criação de uma ampla rede de ambulatórios, dispensários, hospitais, postos de saúde, etc. E' óbvio que os organismos profissionais de previdência social não são capazes de montar, com seus próprios recursos, separadamente, uma organização satisfatória de tais instalações, sem incorrer no grave risco de paralelismos sumamente prejudiciais. Isto aconteceria, a rigor, mesmo que lhes fôsse possível criar, nesse setor, realizações de padrão e de amplitude necessários para tal efeito, e, enfim.

10) Possibilidades incomparavelmente maiores de organizar-se a administração previdenciária interprofissional em bases regionais e locais, e, conseqüentemente, maior grau de sua descentralização, capaz de aproximar mais os órgãos previdenciários da massa dos segurados. E' claro que as instituições de seguro social profissional, com distribuição desigual, em relação ao território, dos segurados, filiados a uns e outros regimes profissionais previdenciários, não podem entrar nesse caminho senão em modesta e limitada escala (3).

## II

A unificação da Previdência Social, muito controvertida ainda no período compreendido entre as duas guerras mundiais, pode ser considerada, hoje em dia, como problema vencido. Com efeito, tôdas as modernas reformas sociais de seguridade social integral baseiam-se no princípio da unidade da Previdência Social (4).

Convém, porém, tornar bem patente que nem sempre a aplicação desse postulado atingiu limites máximos, em conformidade com a doutrina pura e simples dos "unificadores". Em vários países foi dada preferência a soluções intermediárias entre os dois polos opostos. Procurando-se um compromisso harmonioso entre as duas tendên-

cias teóricamente contrárias, tenta-se em várias reformas, levadas a efeito nas últimas décadas, manter, dentro de certos limites, algumas vantagens da tradicional regulamentação profissional do seguro social. Com efeito, costuma-se atribuir certa importância às seguintes vantagens do seguro social, diferenciado segundo as condições econômicas ou profissionais das classes amparadas:

Maior homogeneidade e coesão da massa dos segurados sociais, incidência mais uniforme dos riscos, maiores possibilidades de adaptação dos benefícios, concedidos em períodos de inatividade transitória e permanente dos segurados, às condições específicas do ambiente, quanto à remuneração dos trabalhadores, assim como às particularidades higiênicas, sociais e econômicas dos grupos beneficiados.

Nessas condições, acontece às vezes que a solução a que se recorre consiste num compromisso entre o programa extremista unificador e os postulados da manutenção dos regimes clássicos de caráter profissional. A mais típica solução intermediária, equidistante dessas duas soluções extremadas, constitui a criação, acima da organização pluralística da previdência social, baseada no critério profissional, das unidades federais de grau superior; às federações cabem determinadas funções específicas da previdência social que não podem competir aos institutos previdenciários de âmbito profissional.

Tais soluções encontram-se, de modo particular, na Dinamarca, Irlanda, Áustria, Polônia (legislação vigente entre 1933 e 1936) e, sobretudo, em Portugal, onde funciona simultaneamente três Federações previdenciárias: uma, encarregada da prestação da assistência médico-social, outra, instituída para tratar da aplicação das reservas do seguro social e, enfim, a terceira, dotada de certos poderes quanto à representação das instituições previdenciárias.

Várias vezes a solução em apreço não constitui uma etapa final do desenvolvimento, mas, sim, uma fase transitória no caminho que, gradativamente, leva da solução pluralística para a solução unitária: à constituição de uma só entidade central, distribuidora da seguridade social (5).

Examinando-se o panorama da previdência social no mundo de 1951, dificilmente se pode apontar uma solução única, considerada ideal e baseada em alguns rígidos princípios apriorísticos, supostamente aplicáveis a todos os países, sem embargo das variações do ambiente. As diferenças acima aludidas, que separam uns países dos outros, relacionam-se com a sua respectiva estrutura jurídico-constitucional (Confederação, Federação ou países unitários), dimensões do território nacional, sua coesão e configuração geográfica, meios de transporte existentes, densidade da população, padrões culturais e educacionais do povo, sistema sindical predominante e as relações entre o trabalho e o capital, em geral, bases financeiras da Previdência Social; tributárias ou

(3) Essa exposição dos principais sistemas da organização previdenciária autárquica não abrange por um lado, 1) os sistemas de administração oficial estatal de seguros sociais que vigoram nos países de civilização ocidental com amplo campo pessoal de aplicação ou até sob a forma de seguro nacional (contributivo ou não); E.U.A. Grã-Bretanha e vários outros países da comunidade britânica, assim como, por outro lado, 2) os regimes de organização sindical de seguro social. Além de certas modestas e limitadas realizações nesse último sentido nos países da Europa ocidental (como p.ex. o chamado sistema de Gant do seguro desemprego na Bélgica), tal sistema serve de base para a organização previdenciária na URSS e em alguns países satélites (como a Romênia). E' todavia mister tornar bem patente que os sindicatos sofreram, sob o sistema comunista, tal reorganização, tendo sido completamente desvirtuados de suas próprias funções e tarefas, que dificilmente a solução soviética pode ser plenamente enquadrada no sistema de administração sindical do seguro social (veja-se a análise da legislação soviética no livro, do autor do presente estudo sob o título "A Política Social da URSS", a ser publicado).

(4) B.I.T. *Les tendances de la sécurité sociale dans la période d'après-guerre*. B.I.T. *Sécurité Sociale Internationale*. Genève, 1950 Social Security Administration "Social Security Throughout the World", Washington, 1949.

(5) Lei orgânica dos Serviços Sociais do Brasil — Decreto-lei n.º 7.526, de 7 de maio de 1945.



contributivas, etc. Com efeito, não existem a respeito quaisquer conceitos de suposta validade universal que devam reger a regulamentação da organização previdenciária. A procura da melhor solução desse relevante problema, é preciso consultar as condições próprias a cada um dos países interessados, encarado isoladamente.

Com efeito, não se pode negar que o panorama concreto das condições específicas próprias a cada um dos países em apreço apresenta certas características individuais que contribuem para a seleção de um dos sistemas de administração previdenciária: unitário, pluralístico ou federal.

### III

Ora, submetendo-se sob esse ângulo a uma análise sucinta as condições do Brasil, chega-se, forçosamente a conclusões nitidamente favoráveis à reforma no sentido de maior unificação interprofissional do atual sistema de previdência social. Senão vejamos:

a) Num país do tamanho do Brasil, com distâncias enormes entre as principais aglomerações da população, em geral, e, em particular, da população trabalhadora, filiada ao seguro social, com aglomerações pouco entrelaçadas entre si, devido ao estado imperfeito de transportes, com estratificação cultural extremamente acentuada e com tremendos desajustes entre os padrões econômicos, sociais e educacionais entre umas e outras partes do país impõe-se o programa da regionalização da administração social, ainda muito mais do que nos outros setores da administração pública. Como já foi acima aludido, tal regime de descentralização regional assumiria formas indesejáveis dentro de uma organização seccionada de acordo com o critério profissional, de vez que redundaria na criação simultânea de um sem número de entidades justapostas, regionais e profissionais (p. ex. I.A.P.C. rio-grandense, I.A.P.I. rio-grandense, I.A.P.E.T.C. rio-grandense, etc.).

b) A Constituição de 1946 desloca claramente o ponto de gravidade da organização dos poderes públicos do centro para a periferia, da Federação para os Estados e Municípios. A administração Social tem que seguir esse rumo. Nessas condições, tornasse imprescindível limitar o âmbito de atuação dos regimes securitários profissionais para poder desenvolver os sistemas de administração regional e local.

c) A exigüidade da renda nacional e a insuficiência da parte da mesma aproveitável para fins de distribuição social torna, por seu turno, imperiosa a mais rigorosa economia do custo improdutivo, meramente administrativo da previdência social que entre nós não acusa ainda compressão necessária. As altas despesas administrativas da previdência social brasileira são, em grande parte, decorrência fatal da multiplicidade dos seguradores sociais.

d) Os encargos sociais (6) que oneram a economia produtiva atingiram, com o tempo, li-

mites excessivos que no período pouco lisonjeiro de conjuntura que o Brasil atravessa atualmente, assim como o mundo inteiro, podem dificultar seriamente a expansão da economia industrial, tornando também precária a posição do produto exportável brasileiro no mercado mundial. Os problemas de prejudicial "dumping social" dos produtos da lavoura africana assumirão ainda aspectos muito mais angustiosos depois da provável extensão ao proletariado rural e agrícola dos instrumentos da política social, aplicáveis, no momento, quase exclusivamente à população urbana. Também sob esse último ponto de vista parecem justificar-se tôdas as providências para aumentar ao máximo as despesas produtivas e necessárias e diminuir ao mínimo o custo geral da administração social; ora, entre essas providências cabe papel de particular destaque à criação dos órgãos comuns da previdência social que, segundo tôdas as previsões, deverá reduzir sensivelmente as despesas administrativas da previdência social.

e) A manutenção intata da organização que repousa sobre o critério profissional não se justifica de modo convincente numa economia capitalista em plena formação e em ausência das classes sociais tradicionais, claramente definidas e distintas, com o mercado de trabalho flutuante e instável, no qual se processam movimentos intensivos de migração interprofissional, com as conseqüentes alterações de filiação dos segurados às instituições seguradoras.

f) Na hierarquia objetiva das necessidades sociais do Brasil tomam dianteira as que não podem ser atendidas senão pela intervenção de caráter assistencial. Entre tais necessidades o primeiro lugar cabe, incontestavelmente, por motivos compreensíveis, à assistência médico-social. Ora, como o provam tôdas as experiências com a realização, tanto no Brasil como no estrangeiro, do seguro-doença completo e integral, extensivo à prestação dos benefícios em natureza, um sistema amplo e eficiente da assistência médico-social não é imaginável senão com a organização em bases regionais e interprofissionais.

g) As considerações acima expostas no item *f* aplicam-se, *mutatis mutandis*, à intervenção da Previdência Social que tem por objetivo a cobertura dos riscos profissionais (seguro de acidentes no trabalho e doenças profissionais). A encampação social desse ramo de seguro é na doutrina e na prática de todos os países adiantados, com exceção dos E.U.A., um problema vencido. Será que o seguro social acidentes pode ser considerado compatível com a organização profissional da sua administração? Não nos parece. Com efeito, vários argumentos ponderáveis podem ser aduzidos a favor de um sistema de âmbito nacional do seguro "socializado" contra os riscos profissionais, aliás conforme a solução adotada em quase todos os países europeus, inclusive, ultimamente, o Reino Unido: 1) raciocínios relacionados com a amplitude de grau de riscos inerentes a vários setores da economia nacional, cuja compensação, não se pode operar senão num amplo sistema de seguro interprofissional, 2) necessidade

(6) Estanislau Fischlowitz, *Custo-Previdência Social* Revista IAPETC, n.º de março de 1948.



de desenvolver a readaptação dos acidentes (o que excede os recursos de vários seguradores) e 3) importância da assistência especializada, infortunistica, "restitutiva", prestada às vítimas dos acidentes, o que pressupõe a criação de uma grande rede de nosocômios, ambulatórios, organização de pronto socorro, etc. Isto só pode realizar uma entidade central, dotada do monopólio desse seguro com relação a toda população segurada.

h) O principal defeito econômico da previdência social brasileira relaciona-se incontestavelmente com o problema delicado e sumamente controvertido da política de aplicações de reservas do seguro social a longo prazo. Por vários motivos, não foi ainda possível encontrar nesse setor uma solução compatível tanto 1) com os interesses supremos da economia nacional como 2) com os legítimos interesses da coletividade segurada; aos primeiros não podem ser indiferentes as diretrizes seguidas nas inversões dos fundos sociais — um dos mais poderosos acumuladores da canalização coletiva, cuja administração pode porém acarretar efeitos inflacionários ou deflacionários, porventura, contrários aos rumos da política financeira nacional. Seria simplificação demasiada atribuir a responsabilidade pelos fracassos da política inversionista exclusivamente à existência de vários centros autônomos e independentes de disponibilidade: cinco institutos e 30 Caixas de Aposentadoria e Pensões. Entretanto, é justo destacar que, apesar de todas as tentativas no sentido de maior coordenação e unificação da política de inversões previdenciárias, as instituições de Previdência Social aplicam ainda, na realidade, diretrizes diferentes e até contrárias nas suas aplicações tanto sociais como econômicas propriamente ditas, com todas as consequências desastrosas daí resultantes. De qualquer maneira, o perfeito entrosamento da política de inversões sociais com a dos órgãos dirigentes da política financeira e bancária nacional não é possível com a existência atual de um número tão elevado de entidades encarregadas da administração das reservas previdenciárias. As considerações a respeito do projeto de lei bancária que encontramos no relatório da Missão Abbink (7), aliás contrárias à solução preconizada pelo projeto governamental de reforma bancária, de 1947, e por alguns projetos de iniciativa parlamentar, demonstraram recentemente a necessidade imperiosa de tal entrosamento cujo pré-requisito essencial é a criação de um órgão comum, encarregado das aplicações das reservas do seguro social. Diga-se de passagem que tal organização não assumiria necessariamente caráter nítido de um banco, no

sentido técnico e jurídico dessa palavra (8). Com efeito, a criação de um banco previdenciário contrariaria, até certo ponto, as bases da futura reforma bancária, que, como é notório, abrangerá a criação de uma rede de instituições públicas de crédito, caracterizadas não pela discriminação da fonte de seus respectivos fundos (previdenciários, orçamentários ou outros) mas, sim, pelo destino de suas operações (banco de investimentos, banco de créditos rurais, e assim por diante). A idéia de um banco de Previdência Social, banco independente com plena liberdade de ação, pode entrar em flagrante choque com a orientação no sentido da maior concentração em mãos de um determinado órgão de todos os poderes no que diz respeito à política de investimentos e créditos públicos, *latu sensu*, orientação essa sempre pleiteada pelo Sr. Horácio Lafer, tanto como deputado, autor do projeto de lei sobre a reforma bancária, como também na sua atual qualidade de Ministro da Fazenda.

Nada de mais perigoso do que o conflito entre os rumos da política social e financeira. E' necessário procurar uma solução moderada, de transigência entre a idéia 1) da subordinação total da política inversionista das instituições previdenciárias às diretrizes dos órgãos alheios a esse setor e 2) o projeto de um banco de seguro social, separado por muralhas chinesas da organização bancária pública, em geral.

i) A previdência social brasileira cresceu e amadureceu tanto que enfrenta atualmente uma série de problemas de sumo interesse que não podem mais solucionar, com os seus próprios recursos, as instituições seguradoras tão numerosas, de grande, médio e pequeno porte. À guisa de exemplo, convém mencionar a questão da cooperação da previdência social brasileira com os órgãos de colaboração social internacional, o problema de estudos e pesquisas necessários para basear em fundamentos científicos as atividades atuais meramente empíricas do seguro social, enfim, a questão relevante do programa de formação e aperfeiçoamento de pessoal especializado em seguro social, programa este necessário para elevar os padrões qualitativos do pessoal securitário.

E' imprescindível criar uma entidade de âmbito nacional para poder atacar com possibilidade de êxito todas essas numerosas e complexas tarefas.

#### IV

As conclusões que se oferecem depois dessa ligeira vista d'olhos sobre o panorama social do Brasil, em 1951, são muito claros e simples.

Parece, mesmo que não subsistem mais diferenças de opinião doutrinárias quanto à escolha do caminho a seguir na obra da reforma estrutural da Previdência Social brasileira.

(8) Veja-se dois projetos apresentados separadamente nesse sentido, ultimamente, de autoria de técnicos especializados em Previdência Social, Dr. Jaime Porto Carreiro e Dorillo Vasconcelos,

(7) Otávio Gouveia de Bulhões "A margem de um Relatório" (Texto das Conclusões da Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos (Missão Abbink), Rio de Janeiro, 1950: "Previdência Social" (pág. 250-2) e "Melhor Aplicação das Economias Coletivas Instituições de Previdência Social", (pág. 292-7). Veja-se também a "Previdência Social no Plano e no Relatório" — Revista "IAPETC" de janeiro-fevereiro-março de 1949.



E' uma necessidade imperiosa criar, quanto antes, um denominador comum da Previdência Social, se por motivos de conveniência e oportunismo expostos a seguir, fôr considerada prematura uma abolição imediata da multiplicidade atual dos seguradores sociais, e se, portanto, tiverem de ser conservados os denominadores variáveis da organização atual previdenciária.

Com efeito, não parece existir mais dúvida alguma quanto ao papel que deveria caber, em tôdas as iniciativas nesse sentido, à obra do eminente estadista, Dr. João Carlos Vital, à idéia magistral do I.S.B.B., esposada pela Lei orgânica dos Serviços Sociais do Brasil (Decreto-Lei número 7.526, de 7 de maio de 1945).

A unificação total, integral do conjunto dos serviços sociais, securitários e assistenciais, constitui o ideal máximo que deveria inspirar tudo o que se fará nessa matéria, mesmo sob a forma de soluções parciais, de emergência em busca de maior aperfeiçoamento e racionalização da Previdência Social, que é o mais eficaz e perfeito instrumento da política social brasileira.

Entretanto, seria errado preconizar a execução dessa reforma mediante simples aplicação, imediata e integral, das normas daquele diploma legal. O que se torna necessário para levá-la a bom termo é: 1) a revisão cuidadosa das suas bases técnicas e administrativas; 2) a adaptação da solução consubstanciada naquela lei à situação atual do Brasil, tanto econômica como social, e aos rumos previsíveis de sua evolução, da mesma forma que às novas situações criadas pela organização dos serviços sociais patronais; 3) alteração do programa de unificação, quanto a suas formas e modalidades, no sentido de que se substitua por uma reorganização gradativa nesse sentido uma súbita e completa fusão dos serviços sociais. Com efeito, tendo em vista a queda dos padrões de funcionamento da Previdência Social, verificada no último quinquênio, tudo leva a crer que uma brusca e total alteração do sistema atual poderia levar a uma desorganização da administração social. O plano de ação nesse setor deveria obedecer à idéia de transformação paulatina de organização atual mediante as seguintes etapas consecutivas:

A) integração imediata dos serviços já evoluídos para tal unificação (p.ex. assistência médico-social, aplicação das reservas do seguro social, outros serviços comuns às instituições previdenciárias);

B) adoção, como etapa intermediária de progresso nesse caminho, das formas federativas e

C) unificação paulatina de todos os demais serviços, desde que os efeitos de tais providências sejam de antemão garantidos por um planejamento verdadeiramente racional.

Nessas condições, não pode haver senão uma das duas seguintes soluções:

1. Autorização pela legislação da constituição livre das "comunidades de serviços", a serem criados "de casu ad casum" para atacar determinadas tarefas comuns a tôdas as instituições

previdenciárias (solução moderada a favor da qual optou um projeto, elaborado no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1949).

2. Solução mais radical, imediata e institucional: criação, por lei, de um grupo de órgãos comuns ao conjunto da Previdência Social brasileira e que, de modo particular, seriam encarregados da 1) prestação da assistência médico-social a todos os segurados e seus beneficiários, 2) da aplicação das reservas e 3) de outras funções administrativas determinadas no amplo plano nacional.

Tal solução pode, por seu turno, assumir a forma de criação de algumas novas entidades autônomas e independentes (primeiro projeto substitutivo da lei orgânica, de autoria do deputado Aluizio Alves) (9) ou, visar o entrosamento de tais entidades numa organização federal de tôdas as instituições de Previdência Social (solução consubstanciada no segundo projeto de lei orgânica, preparado, com a colaboração de vários técnicos especializados em Previdência Social e várias organizações científicas, pelo mesmo parlamentar (10).

No que diz respeito ao segundo projeto de lei orgânica, não somente o último projeto de reforma como também um dos mais interessantes e dignos de atenção pelo seu preparo cuidadoso e bem orientado entre mais ou menos dez projetos relativos à matéria em aprêço, elaborados nestes últimos dez anos, cumpre resumir a seguir a solução preconizada pelo deputado Aluizio Alves: O projeto adota posição definida no tocante à unificação dos serviços de aplicação de fundos e de assistência médica que, desde logo, são reunidos em dois serviços especializados: o Serviço de Aplicação de Reservas da Previdência Social (SARPS) e o Serviço de Assistência Médica na Previdência Social (SAMPS), ambos subordinados a uma Federação das Instituições de Previdência Social (F.I.P.S.), entidade autárquica administrada por um Presidente e um Conselho Deliberativo, constituído pelos Presidentes dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e dois representantes das Caixas.

Não nos iludamos: Mesmo a melhor, a mais tecnicamente perfeita e mais bem estruturada revisão das bases atuais da organização previdenciária não resolverá ainda por si só os problemas fundamentais da seguridade social brasileira, sem revisão paralela e simultânea da legislação a ela referente.

Entretanto, se bem orientada, essa revisão poderá contribuir muito para o sucesso final desse grande empreendimento.

(9) Projeto de 11 de junho de 1947.

(10) Veja-se a publicação da Fundação Getúlio Vargas *A Previdência Social no Brasil e no Estrangeiro*, Rio de Janeiro, 1950, que acompanha o projeto de reforma aqui referida. O próprio texto do respectivo projeto em duas redações, primeira e segunda, elaborado com participação de um grupo de técnicos, foi estampado no *Diário do Congresso Nacional* de 23 de julho e 13 de dezembro de 1949.



# Orientações para o Desenvolvimento do Seguro Social nas Américas

FERNANDO DE ANDRADE RAMOS

(Contribuição do Brasil ao ponto n.º 2 do temário da Terceira Conferência Interamericana de Seguridade Social)

## POLÍTICA SOCIAL

A POLÍTICA Social no Brasil, desde a Vitória da Revolução de 1930, da qual foi chefe o atual Presidente da República, Dr. Getúlio Vargas, sempre se processou em perfeita harmonia e entendimento entre os órgãos especializados da Administração Pública e os trabalhadores ou seus sindicatos de classe.

Não temos qualquer problema ou dificuldade na execução da Política Social; os reclamos, os anseios e as reivindicações das massas trabalhadoras e, por outro lado, o desvelado interesse do Presidente Vargas em valorizar o homem jamais se chocaram, ao contrário, sempre se completaram, porque no Brasil o Governo é o Povo e o Povo é o Governo.

## DESENVOLVIMENTO DO SEGURO SOCIAL NAS AMÉRICAS

Entendemos que a melhor forma de propagar-se pelo desenvolvimento da Seguridade Social nas Américas consiste no intercâmbio constante entre as Nações deste Continente, por meio de visitas de comissões técnicas e de trabalhadores e na realização de Conferências como esta, desde que os senhores Delegados exponham com sinceridade, realidade e objetivamente o que já se executou e se executa nos respectivos países. E' o que procuraremos fazer, em síntese, para dar uma idéia de conjunto sobre o amparo trabalhista e previdencial aos empregados, bem como dos órgãos existentes que administram, executam e julgam esses direitos.

Assim, temos os seguintes:

- 1 — Órgãos de Justiça Social;
- 2 — Órgãos de Assistência Social;
- 3 — Órgãos de Assistência Alimentar;
- 4 — Órgãos de Assistência Técnico-Profissional;
- 5 — Órgãos de Assistência Médica;
- 6 — Órgãos de Assistência de Habitação;
- 7 — Órgãos de Assistência Recreativa e Cultural;

8 — Órgãos de Seguro Social, com funções também de assistência médica, social e de habitação.

E' indispensável ressaltar que em todos eles sempre existe a representação dos trabalhadores ou sua participação ativa, que se manifesta diretamente ou através de seus sindicatos de classe ou associações de grau superior.

Todos esses órgãos foram instituídos para dar cumprimento ao *Direito Social na forma prevista na Constituição da República e sua legislação complementar*, e se enquadram no Poder Judiciário e no Ministério do Trabalho.

## DIREITOS DOS TRABALHADORES

Assim, o amparo trabalhista tem como órgão administrativo e orientador o Departamento Nacional do Trabalho, e Órgão Judicante, assistido pelo Ministério Público, a Justiça do Trabalho, com três instâncias:

1) *Juntas de Conciliação*, (com funcionamento em todo o território nacional) — presididas por um juiz com estabilidade de função e irremovível, e dois Vogais, um representante dos empregados e outro — dos empregadores;

2) *Tribunais Regionais do Trabalho* (nos Estados, ou grupos de Estados) — dos quais fazem parte, em igualdade de condições, como juizes, representantes de empregados e de empregadores;

3) *Tribunal Superior do Trabalho* (com sede na Capital da República, constituindo última instância judiciária e, portanto, a cúpula da Justiça Social) do qual fazem parte, também, como Ministros, em igualdade de condições, representantes de empregados e de empregadores.

No setor trabalhista, pensamos que pouco mais há a fazer, eis que os direitos dos trabalhadores já se acham *codificados* e deles gozam efetivamente os empregados.

Dentre esses Direitos destacamos os seguintes, como principais:

- 1 — Seguro contra acidentes de trabalho;
- 2 — férias anuais;
- 3 — indenização por despedida sem aviso prévio (um mês de salário);
- 4 — indenização por despedida sem justa causa, na base de um mês de salário até dez anos de serviço, e daí em diante na base de dois meses de salário por ano de serviço;



- 5 — salário mínimo;
- 6 — salário profissional;
- 7 — *salário-enfermidade nos primeiros 15 dias*, cabendo, daí por diante, a responsabilidade de salário à Instituição de Previdência a que se acha vinculado o empregado;
- 8 — *atualização do salário, observado o custo de vida*, mediante dissídio coletivo suscitado pelos respectivos sindicatos de classe na Justiça do Trabalho;
- 9 — *igualdade de salário para um mesmo trabalho*, sem levar em consideração idade, sexo, nacionalidade ou estado civil;
- 10 — salário noturno superior ao salário diurno;
- 11 — máximo de 8 horas de trabalho;
- 12 — repouso semanal remunerado;
- 13 — proibição de trabalho aos menores de 14 anos;
- 14 — proibição de trabalho aos menores de 18 anos nas indústrias insalubres;
- 15 — *direito ao descanso remunerado às gestantes, antes e depois do parto*, com assistência hospitalar e médica prestada pela seguridade social;
- 16 — participação nos lucros das empresas.

E' de ser considerado que o primeiro dêsesse direitos, ou seja, o seguro de acidentes de trabalho, data de 1919 e o último, o da participação nos lucros, de 1946.

#### PREVIDÊNCIA SOCIAL

Aos funcionários públicos, as diversas modalidades de aposentadorias são dadas diretamente pelo Governo, independentemente de contribuição, cabendo, entretanto, a assistência médica, social, pensão e pecúlio ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, para o qual descontam os funcionários cinco por cento dos respectivos vencimentos. Aos trabalhadores, a seguridade social é coordenada administrativamente pelo Departamento Nacional de Previdência Social, executada pelos órgãos que adiante mencionaremos, e julgada em última instância — contenciosa e administrativa — pelo Conselho Superior de Previdência Social, assistido pelo Ministério Público do Trabalho, por intermédio dos Procuradores de Previdência. Dêsse Tribunal fazem parte, também como juizes, representantes de empregados e de empregadores, indicados pelas associações de grau superior dos sindicatos de classe. Os órgãos que executam a Seguridade Social funcionam como autarquias e são administrados por um Presidente e Conselhos Deliberativos ou Fiscais integrados por empregados e empregadores.

Como entidades para execução efetiva da Seguridade Social, temos as seguintes:

##### 1. DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

a) *Legião Brasileira de Assistência*, fundada em 1942 pela Exmo. Sra. Darcy Vargas, esposa do atual Presidente da República, que presta assistência de um modo geral no território nacional a todos os brasileiros, independentemente da que é concedida pelas autarquias de Previdência aos que se acham a elas vinculados;

b) *Serviço Social da Indústria e Serviço Social do Comércio*, que funcionam com a mesma finalidade que a Legião Brasileira de Assistência, mas têm o seu campo de ação limitado aos Industriários e Comerciantes.

##### 2. ASSISTÊNCIA ALIMENTAR

— *Serviço de Alimentação da Previdência Social*, com restaurantes populares em todos os Estados, que fornecem alimentação aos trabalhadores a preço abaixo do custo.

##### 3. ASSISTÊNCIA TÉCNICO-PROFISSIONAL

— *Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial*, com escolas profissionais para os filhos dos empregados do comércio e da indústria nos grandes centros comerciais e industriais.

##### 4. ASSISTÊNCIA MÉDICA

— *Serviço de Assistência Médica Domiciliária de Urgência*, comum a todas as Instituições, para socorros urgentes e transportes em ambulâncias dos segurados para os hospitais das respectivas Instituições de Seguridade Social.

##### 5. ASSISTÊNCIA DE HABITAÇÃO

— *Fundação da Casa Popular*, cuja receita é formada por um imposto cobrado em todas as transações imobiliárias, a qual fornece casas populares ao preço do custo, indistintamente a todos os brasileiros.

##### 6. ASSISTÊNCIA RECREATIVA E CULTURAL

— *Serviço de Recreação Operária*, que mantém para os trabalhadores colônias de férias, bibliotecas, diversões de toda natureza, inclusive competições esportivas.

##### 7. CAIXAS DE APOSENTADORIA E PENSÕES E INSTITUTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES

— que constituem os órgãos técnicos e estáveis da Seguridade Social.

As Caixas tiveram seu início de funcionamento no ano de 1923, quando foram instaladas as dos Ferrovários e, posteriormente, em 1927, as dos Portuários.

Após a Revolução de 1930 é que se processou, com ritmo acelerado e progressivo, a evolução da seguridade social no Brasil, graças à ação patriótica do Presidente Vargas, tendo sido esse regime estendido a todas as categorias profissionais. Assim, em 1931 foram instaladas as Caixas para os Trabalhadores nos Serviços Públicos de Luz, Gás, Telefones, Telégrafos, Águas, Esgotos, Aéreos e outros. Em seguida foram fundados os grandes Institutos de classe para os Marítimos, Bancários, Comerciantes, Transportes e Cargas e Industriários. No momento, da mesma forma que se processou em 1943 a codificação das Leis do Trabalho, procede-se à Consolidação da Legislação de Previdência, mediante uma lei orgânica, em aprovação no Congresso Nacional, com o objetivo principal de igualar os direitos e as obrigações de todos os segurados.

Por conseguinte, os benefícios da Seguridade Social passam a ser os seguintes para todos os seus filiados:

##### I — Quanto aos segurados:

- a) seguro-invalidez;
- b) seguro-velhice;



- c) seguro-especial;
- d) seguro-doença;
- e) auxílio-matrimônio;
- f) auxílio-natalidade;
- g) auxílio-desemprego.

## II — Quanto aos beneficiários dos segurados:

- a) seguro-morte ou pecúlio;
- b) auxílio-funeral;
- c) auxílio-reclusão.

## III — Quanto aos segurados ativos e aposentados e aos beneficiários:

a) assistência médica — sob as formas preventiva e curativa, compreendendo serviços clínicos, cirúrgicos, obstétricos, hospitalares, farmacêuticos e odontológicos, assim como a readaptação e reeducação profissionais, visando o reemprego, inclusive nos casos de acidente de trabalho;

b) assistência alimentar — que compreende o fornecimento, a baixo custo, de refeições e gêneros de primeira necessidade, visando proporcionar alimentação racional ao segurado e aos seus beneficiários;

c) assistência complementar — que compreende a ação pessoal, junto ao segurado e beneficiários, quer individualmente, quer em grupo, junto a suas relações de família, de profissão e no meio, através da técnica do serviço social, visando o reajustamento e a elevação dos padrões de vida, assim como facilitar a prestação dos benefícios de que trata esta lei.

Os algarismos ainda são a melhor forma para expressar a realidade dos fatos; senão vejamos alguns dados referentes à execução do Seguro Social no Brasil durante o ano de 1950:

	Cr\$
Receita das Caixas e Institutos . . . .	7.841.715.207,30
Aposentadorias Ordinárias . . . . .	97.483.024,40
Aposentadorias por Invalidez . . . . .	993.488.292,30
Aposentadorias Compulsórias . . . . .	22.471.162,50
Aposentadorias Especiais . . . . .	65.638.769,20
Pensões . . . . .	456.277.333,90
Auxílios-Doença . . . . .	493.597.230,30
Aux. Manutenção de Salários . . . . .	4.776.850,80
Assistência Médica . . . . .	604.690.449,40

O patrimônio das Instituições de Seguridade Social apurado desde 1923 até 31 de dezembro de 1950 se eleva à vultosa cifra de Cr\$ ..... 21.287.351.043,50, o qual se acha aplicado na construção de grandes cidades operárias, conjuntos residenciais, hospitais, postos clínicos, laboratórios, creches, maternidades, edifícios das sedes, filiais e agências dos Institutos de Previdência, empréstimos hipotecários para facilitar a aquisição da casa própria, títulos do Governo Federal, ações de sociedades de economia mista, inclusive siderúrgica, petróleo e hidrelétricas, e depositado em diversos Bancos.

O problema da aplicação dos fundos das Instituições tem preocupado ultimamente o Governo, transitando na Câmara Federal a Lei da Criação do Banco da Previdência Social, que tem por fim evitar a inversão de fundos em operações imobiliárias e de empréstimos diretamente pelas Instituições, o que cria, na intimidade de suas organizações, verdadeiras empresas imobiliárias e bancárias, cujo vulto de transações absorve as atividades administrativas das mesmas e relega a plano inferior a sua mais importante finalidade, isto é, execução do Seguro Social.

Esse Banco virá facilitar de muito a aplicação de fundos e garantirá uma rentabilidade estável e mais alta, além de grande economia nas despesas administrativas, apenas com a prestação dos serviços de ordem bancária. Por último, as filiais, agências e correspondentes do Banco se incumbirão não só de auxiliar em grande parte a arrecadação das contribuições e o pagamento dos benefícios, como também de facilitar a aplicação de fundos nos próprios locais de arrecadação, evitando a drenagem contínua, crescente e tentacular do dinheiro de todo o país para as Capitais a par do empobrecimento e desajustamento econômico-financeiro das populações do interior.



# ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

## O Secretariado das Nações Unidas

Trabalho editado por *Carnegie Endowment for International Peace*

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

### RECRUTAMENTO DE UMA EQUIPE DE FUNCIONÁRIOS INTERNACIONAIS PELO SECRETARIADO DA ONU

A Carta das Nações Unidas dispõe, em seu Artigo 100, que “na admissão do pessoal e na determinação das condições do serviço, será considerada como mais importante a necessidade de assegurar os mais altos padrões de eficiência, de competência e integridade.” Esta é uma disposição comum e adequada. É uma condição essencial do recrutamento, condição essa necessária a todas as organizações. A dificuldade está em saber como dar a esses padrões sentido e força no complexo meio em que opera o Secretariado das Nações Unidas. *Eficiência, competência e integridade* são elementos que requerem definição em termos relevantes para uma equipe de pessoal administrativo internacional. Esses elementos devem ser definidos levando-se em conta, particularmente, a exigência de que o pessoal possua ponto de vista internacional relativamente a seu trabalho. Deve-se, também, ter em vista nessa definição a necessidade de uma ampla distribuição geográfica das nacionalidades representadas no funcionalismo da ONU, e a maneira e o grau de participação nesse recrutamento dos governos dos países filiados. Esses elementos devem, finalmente, ser especificamente correlacionados com a identificação e enumeração das especialidades e capacidades do pessoal, sua formação e espírito, especialidades e capacidades essas indispensáveis à execução de muitas tarefas do Secretariado, tarefas que vão, realmente, desde as do tipo representativo e político, passando pelas de natureza altamente técnica, rigorosamente profissionais, até às do tipo criador.

Uma das decisões iniciais concernentes à política básica do recrutamento para o Secretariado impõe que se responda, primeiramente, à seguinte questão: o recrutamento do pessoal para a ONU depende, principalmente, das indicações de candidatos pelos representantes das potências filiadas ou depende do recrutamento direto feito pelos delegados do Secretário Geral? O meio termo entre essas duas alternativas é de uma crucial importância. A questão de política ainda não foi, completamente, resolvida. A doutrina é a de que se deve dar maior realce ao recrutamento direto; mas a prática revela que se recorre mais vezes às vá-

rias formas de indicação de candidatos pelas potências filiadas, especialmente quando o recrutamento é para todos os cargos de alto nível. Isto se deve, em parte, aos hábitos adquiridos no período de emergência em que se processou a lotação do Secretariado. A conservação desses hábitos revela que não se conseguiu descobrir e pôr em prática, de modo enérgico, planos eficientes de recrutamento direto.

O recrutamento de uma equipe de funcionários internacionais é, por outro lado, dificultado porque não existem relações eficientes entre os diretores dos departamentos e os especialistas do órgão central de pessoal. As procedentes aspirações dos diretores, isto é, de participarem, realmente, da seleção dos indivíduos cujo trabalho será executado sob sua responsabilidade são frustradas pelas aspirações do órgão de pessoal que são a de recrutar os funcionários do Secretariado por meio das técnicas convencionais dos sistemas em vigor nos serviços públicos civis do mundo nos quais se nega aos diretores o direito de iniciativa nesse recrutamento, negando-se com isto a sua responsabilidade. Isto contribui para criar um clima de competição em todo o Secretariado, o que divide e confunde o processo de recrutamento. Do ponto de vista das urgentes necessidades de ter o Secretário Geral uma equipe de servidores internacionais de cuja capacidade ele possa depender para cumprir sua missão a solução desse ruinoso e decepcionante esforço deve ser encontrada na formulação de uma política de recrutamento em que se reconheça as funções e responsabilidades dos diretores na seleção de seus funcionários e em todos os aspectos correlatos da administração de pessoal. Existem, agora, agências de recrutamento da ONU em várias partes do mundo, agências essas que fazem um aliciamento direto de servidores para o Secretariado em todos os países filiados com exceção da Rússia, onde não foi permitido recrutar-se, diretamente, pessoal no seu Território. Depois dos debates travados a respeito dessa questão em 1947, deu-se realce especial à América Latina, Oriente Médio e Extremo Oriente. Em alguns casos, conduz-se o recrutamento direto por meio de um comitê estabelecido no país em que se pretende recrutar servidores para a ONU, fazendo parte desse comitê um re-



presentante do governo dêse país, um membro de uma universidade e um da sociedade em geral. Esses comitês funcionam, principalmente, como agências incumbidas de informar ao público quanto às oportunidades de trabalho no Secretariado da ONU, cabendo-lhes, também, fazer as inscrições de candidatos, julgar suas qualificações e encaminhar à sede da ONU os documentos daqueles cujas inscrições foram aprovadas. A estes os técnicos de pessoal do organismo internacional em New York dispensarão alguma atenção em grau de prioridade.

Essas técnicas são decisivamente impróprias. Contudo, há grande necessidade de um programa de recrutamento direto em que os diretores desempenhem um papel decisivo. A não ser que o recrutamento direto feito pelos representantes do Secretário Geral venha constituir critério dominante, recrutamento êsse em que as indicações feitas pelos países filiados serão tidos apenas como uma assistência suplementar ou cooperação, o chefe executivo da ONU não realizará na verdade, a seleção de seus próprios auxiliares. A falta de um programa conjunto de recrutamento (do Secretário Geral em cooperação com os diretores de departamentos) criou entre os delegados das nações filiadas a idéia de que a lotação do Secretariado por meio das suas indicações de candidatos constitui uma prerrogativa que não pode mais ser negada.

### CARREIRAS: "FECHADAS" E "ABERTAS"

Uma segunda questão, esta de natureza fundamental no campo do recrutamento, é a das carreiras a serem instituídas no Secretariado. Nesses últimos cem anos, as virtudes de um sistema de carreiras ditas "fechadas" nos serviços públicos de vários países, carreiras estas para as quais os indivíduos são recrutados quando ainda jovens e nelas permanecem toda sua vida, foram realçadas, especialmente, quando essas virtudes são comparadas com os defeitos de uma organização lotada por meio do favoritismo e caracterizada pelas interrupções de carreiras, fato que ocorre comumente. Nos últimos anos, algumas das limitações impostas ao sistema de carreiras "fechadas" — especialmente sua tendência para a rigidez de ponto de vista de seus integrantes e sua resistência às novas idéias políticas e administrativas (o que é, realmente, uma forma de irresponsabilidade) — tornaram-se matéria de grande interesse. Essas limitações são particularmente severas num organismo internacional. Por isso, os estudiosos de administração clamam por um novo sistema: o de carreiras "abertas", isto é, de carreiras menos resguardadas, menos introvertidas, que correspondam às necessidades do serviço e que estejam mais à altura das responsabilidades funcionais de seus integrantes, estimulada a movimentação do pessoal, tanto no que pese a admissão como a demissão, mantendo-se, porém, o princípio do mérito na seleção de servidores e na criação de novas oportunidades de carreira para todos. A política

do Secretário Geral relativamente a esta importante questão de recrutamento ainda não se revelou na doutrina e tampouco na prática. Não pode, porém, adiar indefinidamente a solução do problema. A tendência de seus técnicos de pessoal e do Secretariado em geral é, via de regra, no sentido da manutenção de um sistema "fechado". As necessidades do Secretário Geral, porém, exigem um sistema "aberto".

Uma burocracia internacional isolada, de olhos sempre voltados para si mesma, auto-protegida, que não aceita a própria subordinação ao Secretário Geral e não considere as virtudes e aspirações dos homens do povo de todos os países do mundo, será, certamente, o resultado final de um sistema rígido de carreiras "fechadas" no Secretariado.

Para eliminar êsse dilema, o Secretário Geral deve evitar, claramente, os dois extremos. E' preciso, porém, que, com o seu prestígio, favoreça o sistema de carreiras "abertas". E' necessário que êle apoie êsse sistema não só para contrapesar as arraigadas tradições burocráticas existentes como para freiar as tendências do pessoal do Secretariado no sentido de implantar o sistema "fechado". E', também, indispensável o exercício de sua influência a favor do sistema "aberto", porque êsse sistema é exigido pelos planos mutáveis de trabalho das Nações Unidas (planos êsses que requerem novos tipos de servidores) pela grande importância da flexibilidade de sua administração de pessoal, pela necessidade de impedir que pareça ser o Secretariado manobrado por uma burocracia rígida e formalista, muito embora de elite, e porque a ONU depende da compreensão pública de todo o mundo e do apoio de todos os povos.

### MÉTODOS DE SELEÇÃO

Uma outra questão de grande importância em matéria de recrutamento desafia os administradores de pessoal do Secretariado. Qual é a técnica de seleção que deve ser empregada na escolha dos que devem ocupar cargos na ONU, escolha essa que deve ser feita entre os candidatos apontados pelas delegações dos países filiados e entre os que foram recrutados diretamente pelo Secretariado? A Comissão Preparatória, numa série de sugestões posteriormente aceitas na primeira sessão da Assembléia Geral, recomendou que "provas adequadas deveriam ser levadas a efeito da maneira mais geral que fôsse possível", a fim de "verificar o grau de capacidade técnica e de conhecimento dos candidatos." Essas provas seriam compostas de uma parte escrita, de entrevistas e de exame dos documentos e títulos dos candidatos, reconhecendo-se, porém, que as diferenças dos sistemas educacionais entre os países fazem com que todas essas provas se tornem de difícil execução, especialmente as escritas. Por outro lado, a aferição da capacidade técnica somente não é o bastante. Não raro essa aferição é o fator menos relevante. Essas dificuldades, assim como as grandes barreiras das distâncias e



do tempo que se levantam diante da organização internacional, impedindo-a de formar sua equipe com elementos dos quatro cantos do mundo, criaram problemas de seleção para os quais são adequadas as soluções adotadas no mesmo setor nos sistemas de pessoal dos vários governos nacionais. No Secretariado, o programa de seleção é, não obstante, um programa convencional que respeitou os princípios postos em prática em planos similares em todos os países. De início sua tendência era para a transformação dos resultados das inscrições e dos exames realizados em simples listas de aprovados, exercendo-se pressão sobre os diretores dos departamentos para que escolhessem estes ou aqueles apesar de sua relutância ou de sua preferência diferente. Para toda a gente, exceção feita dos técnicos de pessoal, há uma atmosfera de irreabilidade e de inadequação nesse processo que incita a descrença em sua própria

validade e provoca resistências, até mesmo quanto a seus bons propósitos.

As dificuldades especiais do recrutamento de uma equipe de servidores genuinamente internacional e adequada ao trabalho do Secretariado, bastam para transformar o recrutamento num problema singular, diferente na forma e na espécie dos problemas mais simples que, no mesmo setor, enfrentam os governos das nações do mundo. Como problema singular, único, diferente, exige, para sua solução, novos métodos. O programa de recrutamento para o Secretariado até agora tem, porém, utilizado meios de solução copiados de outros organismos, principalmente dos Estados Unidos, Reino Unido e das potências da Europa ocidental. Os princípios e métodos que o Secretariado copiou estão, porém, fora de cogitações no seio das Nações Unidas. Além disso, sofrem constantes críticas por serem obsoletos nos próprios países em que ainda são usados.



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

JOSÉ EIRAS PINHEIRO  
(continuação)

#### A CIÊNCIA

NÃO se despertariam no espírito humano as sensações do empirismo e as hipóteses do racionalismo, sem que a este assistisse um objetivo supremo, qual seja o da pesquisa da verdade científica.

O ente humano sentiu, assim, desde logo, quão frágeis e inconsistentes são os arremessos da sua inteligibilidade, no palmilhamento vulgar das coisas do universo. A natureza e o meio ambiente, à medida que a evolução se processa, em qualquer terreno, deixam transparecer o "facies" de uma textura intrincada e complexa, para a interpretação da verdade, o que exige mais que o simples conhecimento vulgar.

O conhecimento, em tais condições, seria puramente ilusório, possuindo bem delineadas aquelas nuances características do trabalho humano, quando não orientado pela experiência com o auxílio da razão: — a parcialidade e a desconexidade. Haveria, por assim dizer, a imperiosa necessidade de se polarizar naquela contingência as sutilezas do espírito desprovidas de erros originais, a fim de que as percepções se tornassem capazes de assegurar-lhe uma noção exata de tudo quanto a natureza e o meio lhe apresentavam. Este "desideratum" não poderia ser cumprido senão pela observação do material indispensável colhido na natureza, e pela razão, na sua ação sistematizadora. O conhecimento científico, assim processado, encerra justamente aquela harmonia de tonalidades lógicas, livre e independente das dissonâncias dos resíduos estéreis e da falta de conexão. Entretanto, o homem em si, sem orientação lógica, jamais seria capaz de atingi-lo, sob pena de arraigar-se ao seu frágil conteúdo, conforme muito bem acentua Alexis Carrel: "Se Galileu, Newton ou Lavoisier tivessem aplicado o poder de seu espírito ao estudo dos corpos e da

consciência, talvez o nosso mundo fôsse diferente do que é hoje. Os homens de ciência ignoram para onde vão. São guiados pelo acaso, por sutis raciocínios por uma espécie de evidência. Cada um deles é um homem à parte, governado pelas suas próprias leis" (1). No afã da consecução da verdade, o homem descerra seu manto de personalismo, reduzindo-se ao estado inicial e puro de seu individualismo, para revesti-lo da simplicidade delineada pela própria razão lógica. Se a verdade acêrca dos fatos da natureza física e social é uma relação entre o conhecimento e a coisa conhecida, terá o homem necessidade de equacionar aquilo que lhe é dado a conhecer pelo uso conjugado da observação e da razão, com o concurso do instrumental lógico. Este, ainda que muitas vezes implicitamente, encerra a conformidade que deve presidir àquela relação, estabelecendo, assim, o fundamento da ciência.

A ciência, na autorizada conceituação de Nogueira de Paula: "é um todo lógico coordenado, baseado em princípios experimentais autônomos, tendo unidade de objeto e leis próprias, invariáveis no espaço e no tempo, que permitem previsões e verificações imediatas" (2). Se assim não fôsse pairaria sobre a humanidade o estatismo do saber humano, porquanto passaria homem a conformar a coisa conhecida com sua inteligência, permanecendo na seara do ontologismo, informando-se somente no objetivismo caracterizado por Santo Agostinho: "E a est veritas, quae ostendi id quod est". E seria impossível admitir-se a seqüência evolutiva das concepções humanas, segundo a lei dos três estados de Augusto Comte, estacionando-se tudo no terreno metafísico. A evolução, embora, tivesse a sua iniciação

(1) ALEXIS CARREL — Obra citada, pág. 39.

(2) LUIZ NOGUEIRA DE PAULA — Obra citada, pág. 17.



no estado teológico ou fictício, só apresentaria um índice exclusivo de progressão — o estado metafísico ou abstrato sem que atingisse o científico ou positivo.

Houve, por assim dizer, imperiosa necessidade de conformar o homem sua inteligência com a coisa que lhe foi dada a conhecer, única situação capaz de assegurar a conceituação positiva e a investigação da verdade. Muito embora o homem, desde seus primeiros dias, tenha sentido necessidade de transplantar seu conhecimento para o campo científico, ele não pode ocultar sua fraqueza diante do preconceito e do tendencialismo de suas primeiras concepções, resultando a conseqüente desconexidade notada. Contudo, a precisa orientação metodológica tem fixado o homem na primazia do estabelecimento da unidade dos seres e dos fatos observados, através dos princípios por ele induzidos e das leis, também por ele instituídas.

A procura da unidade é um fato que acompanha o homem desde os seus primórdios na civilização. Ela por si só deu ensejo aos conhecimentos positivos iniciais e erigiu em ciência primordial e básica a matemática. Esta é a ciência da abstração, que é o processo mental que permite ao homem a eliminação, em cada fenômeno, de todos os atributos secundários para apreciar somente os que deseja, a fim de poder alcançar a generalização. Prova de que o homem necessita dessa eliminação, encontra-se na intensidade considerável de seu raciocínio, que se caracteriza pelo alto grau de dedução, índice insofismável da abstração que é também considerável. Acreditamos com Robinet, que: "A abstração é, pois, o ponto de partida, a fonte de onde nasce toda a ciência, toda a construção mental real, toda a coordenação verdadeira, e, qualquer pesquisa teórica, para ser positiva, deve aplicar-se ao estudo das existências (extensão, movimento, peso, calor, combinação material, vitalidade, socialidade, etc.), deixando a dos seres ou dos individuais à investigação prática, agrícola, industrial, artística. Filosoficamente, só há de acessível e mesmo indispensável, as leis abstratas, sem as quais não conheceríamos suficientemente nenhuma existência, nem mesmo nenhum ser. Enfim, só a abstração nos pode revelar uma ordem fundamental, universal, resultante da coordenação geral das leis naturais de todas as categorias de existências, e só ela permite instituir em ponto grande nossa ação sobre o duplo meio exterior, fazendo-nos conceber sistematicamente todos os casos de modificabilidade possíveis, em lugar de nos lançar às cegas em semelhantes pesquisas" (3).

A tarefa, a que se propõe o princípio hedonístico, no estabelecimento de uma unificação explicativa dos fenômenos econômicos, faz-se, por sem dúvida, inegável, embora, para Paul Hugon: "Esta unificação inicial é uma abstração voluntária e necessária:

— E' voluntária porque os hedonistas conhecem e admitem a existência simultânea, ao lado desse princípio, de muitos outros fatores que explicam e provocam a atividade econômica do homem. E, se dentre esses fatores, conservam o princípio hedonístico, é por ter-lhes a experiência mostrado que seus caracteres de permanência e continuidade fazem dele o motivo determinante, o mais importante e o mais geral da atividade econômica do homem de todos os tempos e de todos os países.

— Além disso, essa unificação é necessária, porque o fim atribuído pelos hedonistas à Economia é o de se tornar ciência exata e, para atingi-lo crêem indispensável fazer a abstração simplificadora de um "Homo oeconomicus", homem cuja conduta, por suposição, é orientada por um móvel psicológico único. Só pode haver ciência pela abstração" (4).

Para a criação de uma ciência não basta assim a posse intelectual do fato empírico e do uso da razão pura, auxiliada pelos processos metodológicos e pelos métodos subsidiários. A um determinado conjunto de conhecimentos, não se poderia conferir a denominação de ciência, se subsistisse ainda a necessidade da coordenação lógica e da unidade de objeto. E' indispensável a existência dos princípios experimentais autônomos fornecidos ao homem pela observação direta de fatos naturais.

A abstração seria, assim, entravada, periclitando as deduções, a menos que fôssem suprir-se nos mananciais de outras ciências já definitivamente erigidas, como tais. E neste caso, ainda estaríamos diante de qualquer coisa, que, no campo especulativo, poderia se enquadrar na técnica ou na arte, mas nunca na ciência. Com relativa judiciosidade se empenha Alexis Carrel, ao explicar estas dificuldades que justamente ocorrem nas ciências dos seres vivos, em geral, e do indivíduo humano, em particular, assim se expressando: "Cada uma destas ciências leva a uma concepção diferente do seu comum objeto. Dê-le, cada uma não abstrai senão o que a natureza da sua técnica lhe permite atingir. E a soma de todas essas abstrações é menos rica do que o fato concreto. Fica um resíduo demasiado importante para poder ser desmembrado. Por que a anatomia, a química, a fisiologia, a psicologia, a pedagogia, a história, a sociologia, economia política e todos os seus ramos não esgotam o assunto? O homem que os especialistas conhecem não é, pois, o homem concreto, o homem real, mas tão somente um esquema, por sua vez composto de outros esquemas construídos pelas técnicas de cada ciência" (5).

Há que dosar, nas ciências que se empenham no estudo do elemento humano, a confiança nas técnicas, não só pela ignorância ainda considerável do homem em si, como também da estrita precisão imposta pela alta complexidade com que se

(3) ROBINET — Obra citada, pág. 44.

(4) PAUL HUGON — Obra citada, pág. 467.

(5) ALEXIS CARREL — Obra citada, pág. 17.



apresentam os fenômenos sociais. E' por isso que, muito sàbiamente, afirmou Augusto Comte: "À medida que os fenômenos se vão tornando mais complicados, vão sendo capazes de suportar os meios de exploração mais extensos e variados; e, como não há uma exata compensação entre o crescimento das dificuldades e o aumento dos recursos de investigação, resulta que as ciências dos fenômenos mais complexos permanecem as mais imperfeitas" (6).

A complexidade do fenômeno ergológico evidencia-se desde logo pela sua manifestação exterior, como ainda pelo seu móvel interior — a máquina humana. No intuito de estabelecer os princípios e as leis que lhes são pertinentes, não vê o próprio homem outra alternativa senão a de lançar mão daquelas mesmas técnicas e ciências apontadas por Carrel. Ora, se o estado das ciências que servem de manancial às concepções da Organização do Trabalho, ainda é de imperfeição, segundo Augusto Comte, julgamos indispensável acrescentar aos conhecimentos empírico e racional, aqueles requisitos que poderão conferir-lhe, ou negar-lhe os foros de ciência, ou de estrutura científica. Se, à luz dos conhecimentos empírico e racional, formos pesquisar nos seus processos de elaboração, resta-nos a complementação extravazada na análise serena e profunda de seu todo, em face da reação de seus fenômenos, de sua coordenação lógica, de sua unidade de objeto, e dos princípios e leis que lhes são pertinentes. Atenta para tais requisitos, é, em última análise, aferir do grau daquela abstração que ela permite. O que constitui sem dúvida, a pedra angular da Ciência. Em outras palavras é atender aos imperativos da Lógica Formal e Experimental para que um conjunto de conhecimentos processados à base do fato empírico e da razão humana, possa erigir-se em ciência ou permanecer no domínio particular de subsidiário das demais ciências instituídas.

#### O FENÔMENO

Os fenômenos da natureza, em seus múltiplos aspectos, não se podem tornar inteligíveis pela simples tangibilidade dos sentidos. A percepção originária, somente, daria ao homem condição de inera câmara fotográfica, limitando-se a ver somente aquilo que a objetividade, pelos seus sentidos, lhe fornecesse. Em outras palavras, os fenômenos, desde os mais simples aos mais complexos, seriam observados tal qual se apresentassem. Cremos que, diante de tal estado, do conhecimento, não só estaria o homem inibido de sua razão como também infirmaria o vocábulo — "ciência", dando-lhe um conceito vago e, talvez, desprovido de suas características essenciais e primordiais. A natureza passaria a revelar-se ao homem atrav:

de fatos ininteligíveis. Repousaria a capacidade cognoscível do homem em meras noções objetivas de tudo aquilo que lhe cerca. Estaria banida a razão, porquanto o próprio empirismo a dispensaria, anulando o poder de abstração do homem pelo estado de atrofia. A generalização se deteria num obstáculo intransponível, uma vez que, sem a assistência indispensável da abstração humana, jamais teríamos um atributo geral, que definisse uma propriedade também geral de uma série de fatos observados. Esta deficiência se refletiria não só no âmbito das definições de caráter geral, como também na eleição de princípios experimentais autônomos ou leis indutivas, o que constitui, indubitavelmente, a parte mais expressiva de toda esta magnífica criação que é a ciência.

Assim, o homem, ao assimilar o manancial que a natureza lhe oferece através da observação, sente a grande necessidade de uma seleção, apoiada num atributo geral, ou comum àquele, condição única e capaz de fornecer uma concepção abstrata, subjetiva, ou ideal.

E isto nada mais representa que a conceituação do homem para o homem, daquilo que se conhece sob a denominação de fenômeno, conforme aponta Alexis Carrel: "Das coisas que se encontram no mundo material, sejam elas átomos ou estrelas, rochedos ou nuvens, aço ou água, foi possível abstrair certas qualidades tais como o peso e as dimensões especiais" (7).

A simples observação de diversos elementos da natureza, sem a característica intrínseca da sua aglutinação em torno de atributo comum, é uma condição necessária mas não é suficiente à ereção de qualquer ramo científico.

Esta condição faz-se sentir através do poder de abstração indispensável à penetração nos domínios quantitativos e qualificativos. Ela traz, implicitamente, o fato da regularidade, condição básica no estabelecimento da causalidade. E' essa uniformidade que norteia o homem nas densas trevas de suas investigações, compelindo-o ao roteiro científico. Eis o estado, em que se vêem dissipadas ou ampliadas inúmeras dúvidas, palmilhando um terreno, em que os planejamentos mopeções de abstrações constituem não só os motivos de suas precauções, como também de suas novas indagações.

A observação, assim assistida pelo poder penetrante da abstração, necessita ainda do estado de regularidade daquilo que é observado. Em relação a este, tão característico da ciência assim se expressa Djacir Menezes: "A observação de determinados fenômenos do meio exterior, pela regularidade com que surgem, leva-nos a noção de causalidade" (8).

E há, neste maravilhoso sincronismo da observação humana, a necessidade da sucessão inalterável daqueles mesmos fenômenos, pois ela jus-

(6) EUSÉBIO DE QUEIROZ LIMA — *Princípios de Sociologia Jurídica* — Rio de Janeiro, 1922. Livraria Editora Conselheiro Cândido de Oliveira S.A. — 1 vol. in 8.º de 355 págs. pág. 18.

(7) ALEXIS CARREL — Obra citada, pág. 16.

(8) DJACIR MENEZES — Obra citada, pág. 27.



tificará, por si mesma, a complementação indispensável à investigação: o efeito. A fenomenologia é capítulo de transcendental importância na obra científica. Jamais se poderia conceber um ramo científico, na acepção filosófica, sem que seu conjunto de conhecimentos estivesse identificado por uma mesma classe de fenômenos. Sem esta condição, ruiria o edifício científico, por ausência de vigamentos em seus diversos pisos. Aquela característica da unidade, a que se propõe a ciência, seria fato ilusório, permanecendo o conhecimento no caos da dispersão. A unidade que deve presidir ao nosso conhecimento racional, só existirá em função de um atributo principal e definidor; e isto seria inalcançável, sem o uniclassismo dos fenômenos. Não subsistindo esta condição, importa dizer que, em grande parte, estará abalado o todo científico, mormente nas ligações racionais que são as relações de coexistência e consequência entre os fenômenos. A complexidade do homem é, sem dúvida, um fato consumado à luz do tempo. Arrojam-se os pesquisadores e cientistas ao seu conhecimento mais profundo, sempre porém encontram óbices criados pela sua complexa textura. E, se isto se faz sentir em relação ao homem, quando considerado de per si, positiva-se em maior intensidade, em suas exteriorizações e, mormente, nos fenômenos que a abstração criadora extrai das mesmas. Não poderia deixar de se localizar aí o fenômeno ergológico, caracterizando quão complexa e intrincada é a própria atividade humana, da qual muito há que conceituar no campo da abstração, permanecendo aquele estado de coisas apontado por Alexis Carrel: "Estamos longe de conhecer as relações que existem entre o desenvolvimento do esqueleto, dos músculos e dos órgãos, e o das atividades mentais e espirituais. Tão pouco sabemos o que determina o equilíbrio do sistema nervoso, e a resistência à fadiga e às doenças" (9).

Os nossos conceitos abstratos têm se revelado no estudo do mundo que nos cerca e rareado no do próprio homem. O avanço da observação e retrospectiva é evidente, enquanto que sensível é a atrofia do introspectivo, o que, evidentemente, acarreta uma situação fatal na fenomenologia ergológica, cuja intensidade afeta o próprio homem, quando quer estabelecer as ligações racionais de coexistência e sucessão dos fenômenos de sua atividade. A simples atenção, voltada para os tratados de organização, é uma comprovante do que foi dito, porque palpável é a exigüidade das leis a esse respeito. E' de toda conveniência que se adicione a esta circunstância a questão da impropriedade daquelas mesmas leis. Se o trabalho humano emana de ação do ente, há que aceitar-se a condição biológica como sendo a única situação em que se processa a atividade. Sem a supremacia vital, torna-se impossível associarmos o conceito de ação. E, por outro lado, até certo ponto, sem o primado do equilíbrio social, nada impele o homem à demarcação do ponto

inicial para a aceleração da própria ação, visando a satisfação de necessidades essenciais. Contudo, a evidência destes dois aspectos ainda não se infundiu suficientemente na consciência organizadora. O homem observa-os com a devida atenção e respeito, sem deixar, entretanto, de palmilhar pela via do meio físico na busca da verdade, que preside todas as suas ações e reações. Se, ao invés desta visão unilateral, coexistisse uma bilateralidade atinente aos fatores sociais e biológicos, talvez a razão humana conseguisse aumentar o seu poder de abstração com uma conceituação variadíssima de fenômenos ergológicos. Evidenciando tal interdependência esclarece Djacir Menezes: "O fato social não se deslinda do fator biológico com a facilidade admitida à primeira vista. As reações e ações do indivíduo não se processam inicialmente contra os estímulos do meio físico, — e é no meio social primitivo que temos de perquirir as formações psicológicas, o evoluir dos fatos interiores. E' o ambiente social que explica os processos mentais do indivíduo. Os centros superiores se desenvolvem em interdependência com o meio. Mas dentro da ambiência física estão as premissas básicas; nêle busca a comunidade humana a subsistência pelo trabalho. Os homens estão assimilados a um processo cultural orgânico, que lhes dão modos reais de pensar, sentir e agir. Mas pelos fatos de coexistência é que se desenvolvem, ditados por necessidades comuns os fenômenos sociais, que são intimamente fenômenos intersicológicos e mais algo. O extraordinário desenvolvimento que atingiu a espécie humana seria incompreensível sem a sociedade" (10). Entretanto, se daí se destaca uma lacuna na fenomenologia ergológica, ela nunca chegará a negar aqueles atributos definidores comuns da Organização do Trabalho. A situação, em foco, é justamente aquela apontada pela filosofia positiva, como inata do princípio geral da hierarquia abstrata. Se do mundo para o homem, há que considerar uma generalização decrescente e uma complexidade crescente, é porque se torna inevitável a diminuição do potencial abstrato. E os fenômenos, como concepções de ordem abstrata mais elementar, vão escasseando ante o aumento intensivo da objetividade. O retorno às concepções abstratas colhidas nas escalas anteriores da ciência, torna-se recurso precioso e necessário. E' aquela situação apontada com acerto por Robinet: "Assim a filiação das concepções positivas, com o grau de generalidade decrescente e de complexidade crescente correspondente a gradação das existências física, vital e social, como também com a gradação dos seres, pois que, os mais complicados fenômenos são por toda parte subordinados aos mais simples e ainda cada modo de existência pode ser estudado entre seres distintos, de meios em menos gerais e independentes, à medida que vão sendo mais desenvolvidos e elevados" (11). Assim, aos conjuntos de conhecimen-

(9) ALEXIS CARREL — Obra citada, pág. 19.

(10) DJACIR MENEZES — Obra citada, págs. 31 e 32.

(11) ROBINET — Obra citada, pág. 101.



tos. que se aproximam, tanto quanto possível do climax do verdadeiro objetivismo, torna-se imprescindível a recorrência às abstrações concepcionadas em graus anteriores, das hierarquias abstrata e concreta.

Com relação aos fenômenos ergológicos tal situação se depreende. Bastaria atentar para a fadiga e para a periodicidade. A primeira emanada da física, vai integrar à fisiologia e à própria Organização do Trabalho. O mesmo se poderia dizer com relação à segunda, ressaltando-lhe, entretanto, um caráter universal visto que o seu aparecimento, em aspecto fenomenológico, se divisa em muitos ramos de conhecimento. Isto tudo se reflete no princípio da hierarquia abstrata, ligado ao aspecto concreto de que se reveste a Organização do Trabalho, como ramo de conhecimento. E, quando se tornasse precária esta afirmação de ordem panorâmica, bastaria atentar para as considerações em torno daquele princípio, feitas pelo próprio Augusto Comte: "Posto que ele só institua diretamente a subordinação dos conhecimentos, deve também conduzir indiretamente à dos seres. Porquanto, os fenômenos são tanto mais gerais, quanto maior é o número das existências a que eles pertencem. Os mais simples de todos, embora espalhados por toda parte, devem, pois, encontrar-se em seres que não nos oferecem outros, e nos quais seu estudo próprio se torna, portanto, mais acessível. Na verdade, o segundo grau teórico estará sempre necessariamente reunido ao primeiro; é sobretudo isto mais que a própria natureza dos fenômenos, que constitui o acréscimo da complicação. Porém, quaisquer que sejam estas acumulações sucessivas, cada nova categoria de acontecimentos poderá ser estudada em séries independentes das seguintes, posto que submetidas às precedentes, cuja apreciação prévia permitirá concentrar a atenção na classe introduzida" (12). Vemos que a existência de conceitos abstratos, ou fenômenos de outras ciências, dentro da Organização do Trabalho não é, em absoluto, argumento que invalide, porquanto a supremacia científica extravazada na generalização, impõe como condição de sua própria subsistência a acentuação de conceitos gerais, que assistam a todos os ramos do conhecimento humano. E esta mesma situação é imposta no uniclassismo dos fenômenos pertinentes a determinado ramo de conhecimento, de acordo com o pensamento de Robinet: "Cada uma das ciências encerra todas as categorias de fenômenos das outras de ordem anterior aumentadas, pelo menos, de mais uma, que fazendo crescer a complicação, ao mesmo tempo, a caracteriza e a distingue, ficando todavia sempre dependentes delas, em virtude das primeiras categorias, que ficam comuns" (13). As noções abstratas e simplistas de esforço mecânico e de fadiga foi adicionado o esforço humano, o que implicou não só na maior complexidade do conhecimento do trabalho, como tam-

bém em sua distinção de todos os demais. Deste modo há que convir com que o conjunto de conhecimentos relativo ao trabalho, forma uma classe única de fenômenos. Em outras palavras, a Organização do Trabalho é um conjunto de conhecimentos, grupado em torno dos conceitos de esforço e de fadiga sob a ação da inteligência humana.

#### A COORDENAÇÃO LÓGICA

Apresenta-se o universo ao homem, como um manancial de recursos inesgotáveis, em todos os sentidos do conhecimento.

O tempo, na sua condição de elemento acelerador das parcelas evolutivas, tem feito despontar, no limiar da percepção, os mais variados fatos, ainda despidos de quaisquer características acessíveis ao homem. Não se vá daí concluir uma situação de inexistência dos mesmos fatos, porquanto eles estiveram implícitos na órbita universal, desde a gênese. Entretanto, se ao homem eles foram acessíveis desde os primórdios de uma observação, mais tangíveis e impressionáveis se tornaram pelo poder unificador: a abstração. Os fatos de ordem física e os de ordem química, sendo inerentes à matéria, estavam implicitamente contidos nela, mesmo dentro de sua origem condensada na cosmogonia do universo. Esses como muitos outros, persistiram desde as mais remotas eras, consubstanciados no resfriamento sucessivo da matéria ígnea. Nesta contingência evolucionista, em que atinge à fase de plena fulgurância a idade atômica, a ninguém é lícito contestar, ou duvidar, de que aqueles mesmos fatos, hoje definidos através de seus atributos comuns, existiram em outras épocas e tiveram sua coincidência com a própria existência do universo. Não menos incontestável se torna afirmar que o homem, ao aperceber-se de semelhantes acontecimentos, teve a necessidade de não só perscrutá-los através do método de observação, como, também, de defini-los ou conceituá-los, através de um outro processo: — o da abstração.

Aquêles mesmos fatos que, observados na sua constante de repetição, denunciariam a existência de uma causa, não poderiam determinar um efeito, se não guardassem entre si uma ordem de sucessão, ou, melhor, de coordenação. Periclitaria o conjunto de conhecimentos contidos numa ciência, reservando-se-lhe um destino semelhante àquele dos vocábulos contidos num dicionário. Teríamos, quando muito, um conjunto sem conexão e sem a ligação necessária de seus termos. Enfim, estaria, abalada aquela essência indestrutível do conhecimento científico: a unidade.

A característica da universidade atribuída à ciência, não persistiria, porque teríamos tantas ciências, quantos fossem os indivíduos que se intitulassem cientistas. A cada homem que pensasse no estudo das causas e dos efeitos, presidiria

(12) ROBINET — Obra citada, pág. 102.

(13) Idem, idem.



uma disposição diferente, e na articulação da sucessão, surgiria um encadeamento que seria fruto de um amontoado desconexo de fatos e de conceitos. A generalização, se, a princípio, fôsse concreta, seria efêmera, porque o grau de complexidade que se fôsse produzindo, constituiria motivo de arrefecimento prematuro. Os ramos do conhecimento não passariam de meros conteúdos enciclopédicos, sem haver uma entidade definidora, ou seja, uma unidade de objeto. Insofismável tornar-se-ia o desprovimento de quaisquer relações lógicas, não permitindo o grupamento dos objetos investigáveis ou a sistematização única dos conceitos extraídos destes mesmos objetos. Se tudo se passasse sob essa feição, de nada valeriam os conceitos de Augusto Comte, que assim se expressa: "Se o nosso entendimento não seguisse espontaneamente nenhuma regra, não poderia jamais apreciar a harmonia exterior. O mundo sendo mais simples e mais poderoso que o homem, a regularidade d'este seria cada vez menos conciliável com a desordem daquele. Toda a fé positiva repousa então sobre a dupla harmonia entre o objeto e o sujeito" (14).

A característica, coordenadora não constitui somente um sustentáculo da edificação científica. Ela é mais do que isso: assegura uma marcha imperecível e uniforme do homem no desbravamento desta densa e traiçoeira floresta, em que opera a inteligência humana. Se o mundo se apresenta ao homem mais simples do que ele próprio, nada há que dizer quanto à simplicidade dos acontecimentos que ali se registram. Entretanto, o homem desvendando-os e conceituando-os através de sua inteligibilidade, está agindo numa direção certa e verdadeira: — caminha daquele mesmo mundo, simples para si mesmo que é complexo. Isto é uma consequência inevitável, dado que, de todas as parcelas que integram o mundo, é o homem a mais complexa.

Há um seguimento inicialmente simplista, que vai decrescendo nesta característica, à medida que se aproxima do mais complexo. Mas, nunca poderíamos ter um acesso seguro e convincente ao conhecimento complexo, se entre os diversos rumos, não existisse uma concordância perfeita e uma junção lógica. Caso contrário, estaria o nosso conhecimento sujeito a lacunas e abismos indevassáveis. Constituindo essa tendência o plano diretor do todo científico, naturalmente também refletir-se-á em cada uma de suas parcelas, sob pena de não se processarem as transmutações na escala hierárquica de nossos conhecimentos científicos. A consequência imediata se refletiria na própria logicidade de qualquer ramo de conhecimento, sem jamais permitir aquêle estado característico que nos é apontado por Kurt Grau: e que bem se pode generalizar a todas as ciências: "Pelas relações lógicas com que se nos oferecem, os objetos de investigação de um ramo de ciência, nos seus fundamentos conceituais, podem agrupar-se em um sistema unitário de conceitos,

no qual se vá do gênero superior dos objetos aos gêneros inferiores, até as espécies ínfimas ou mesmo aos exemplares individuais" (15).

A ordem natural imutável, a que devem estar submetidos os acontecimentos de qualquer natureza constitui, sem dúvida, a estrutura deste maravilhoso conjunto arquitetônico que se denomina: ciência. E ela é tão imprescindível, que chega a constituir característica marcante de cada uma de suas componentes. Em torno de tão intuitiva asserção, não poderemos olvidar o potencial daquela ordem, que se faz sentir na característica da sistematização, condição indispensável ao escalonamento logístico de nosso conhecimento, com o estabelecimento de uma divisão. E a respeito da homogeneidade que deve presidir a cada um dos divisores científicos, não teremos dúvidas em mais uma vez acharmo-nos de acordo com a clarividência de Kurt Grau que disse: "A divisão será formalmente defeituosa e, em consequência, falsa, quando os membros da divisão não estiverem coordenados entre si e se agregarem às espécies essenciais outras acessórias ou subordinadas, ou ainda exemplares da mesma natureza" (16). Ao homem apresentou-se logo o imperativo do conhecimento organizado, cujas raízes estão mergulhadas na sua própria coordenação. Não foi só a contingência da unidade supervisionadora dos conceitos abstratos que lhe impôs essa compreensão. Foram também as próprias ligações racionais, que traçaram a marcha para a universalidade almejada, conforme o testemunho de Robinet: "Depois de possuir a coleção das coisas e fatos obtidos pela observação, depois de ter o conjunto de conhecimentos relativos aos fenômenos e aos seres, o espírito positivo formou grupos, categorias, séries e deduziu relações gerais, ou leis, que deram lugar às diferentes construções científicas, que hoje possuímos, e, finalmente, a ciência universal" (17).

Embora a atividade produtora do homem fôsse fato palpável e iniludível, através das diversas etapas da civilização, jamais poderíamos deixar de aquilatar-lhe a característica de coordenação lógica, durante muito tempo cerceada, pelos mais diversos fatores. Dentro deste aspecto, há uma situação flagrante, oriunda daqueles desvios do homem pela seleção da matéria-prima e na utilização das máquinas, enquanto omite elementos e condições que deveriam ser preservadas para sua própria atividade. Por mais paradoxal que pareça semelhante afirmativa, não poderá ser contestada. A autoridade de Leon Walther põe em relêvo seu acerto: "É de estranhar, realmente, que uma parte dos elementos que condicionam a fabricação seja sistematizada, estudada com grande cuidado, e que outra, não menos importante, deixe de ser objeto de qualquer estudo científico sério. A explicação desse fato reside, sem dúvida,

(14) ROBINET — Obra citada, pág. 82.

(15) KURT GRAU — Obra citada, pág. 162.

(16) Idem, idem, pág. 164.

(17) ROBINET — Obra citada, pág. 95.



na confiança ilimitada que se deposita na possibilidade de substituir o trabalho humano pelo trabalho das máquinas, que as grandes invenções do XIX século puseram à disposição da indústria. No entanto, parece hoje que o desenvolvimento da maquinaria não é ilimitado. Mesmo que a força humana fique cada vez mais subordinada à da máquina, esta nunca poderá substituir aquela: caberá sempre ao homem o encargo de conduzi-la e conservá-la. A verificação de que as grandes invenções diminuem veio concentrar a atenção sobre mais eficiente utilização do elemento humano. Pouco a pouco o homem se convence de que tem descurado do estudo de elementos econômicos importantíssimos e de energias consideráveis. Destarte, pela força das circunstâncias, o fator humano passa para o primeiro plano. Isso nos impõe a pesquisa das condições em que possa dar seu máximo rendimento" (18).

Ainda em relação à estagnação por que passou a coordenação do esforço humano, podemos invocar outras causas, que são muito bem acentuadas por Carrel: "A nossa ignorância pode ser atribuída ao gênero de existência de nossos antepassados, à complexidade de nossa natureza e à estrutura de nosso espírito. Antes de mais nada era necessário viver. Esta necessidade reclamava a conquista do mundo exterior... No decorrer de imensos períodos, os nossos avós não tiveram nem tempo, nem necessidade de estudar a si próprios... Muito tempo antes de se interessarem pela constituição do corpo e do espírito, contemplavam o sol, a lua e as estrêlas, as marés, a sucessão, das estações... O lento progresso do conhecimento de nós próprios tem ainda outra razão. E' a própria estrutura de nossa inteligência, que se compraz na contemplação das coisas simples. Temos uma espécie de repugnância em tentar estudo tão complexo dos seres vivos e do homem. A inteligência, escreveu Bergson, caracteriza-se por uma incompreensão natural da vida... Procuramos abstrair da complexidade dos fenômenos sistemas simples, cujas partes se ligam entre si por meio de relações suscetíveis de ser tratadas matematicamente... O nosso espírito ama a sóbria beleza das fórmulas matemáticas, fica atônito perante a prodigiosa complexidade de células, de humores e de consciência que constitui o indivíduo. Procura, então, aplicar-lhe os conceitos pertencentes à física, à química e à mecânica, ou às disciplinas filosóficas ou religiosas. Mas tais tentativas nunca são bem sucedidas, porque tão pouco somos redutíveis a um sistema físico-químico. E' certo que a ciência do homem deve utilizar os conceitos de todas as outras ciências. Contudo, tem de desenvolver os que lhe são próprios" (19). Não deve pois pairar qualquer dúvida sobre que a inteligibilidade humana imantou-

se durante longo período na abstração e coordenação dos fatos que lhes eram dados à observação, dentro do próprio mundo. A sistematização caracterizou-se pelo estabelecimento de hierarquias do próprio meio. Em relação a si mesmo e, conseqüentemente, às suas atividades e exteriorizações, quer quando grupado, quer quando isolado, permaneceu o homem, por longo período, num estado de semi-estaticismo, que envolveu em suas teias a abstração e a coordenação de seus próprios fatos. Contudo, não queremos com estas considerações incriminar o próprio homem, atribuindo-lhe culpa sumária.

A presente consideração não só vem revelar uma situação de fato, como também aclarar o problema da coordenação lógica dos conceitos abstraídos do trabalho humano, permitindo não só auscultá-lo em sua origem, como considerá-lo consumado, em face da própria textura da Organização do Trabalho. E se assim não fôsse, estaria periclitando aquele mesmo princípio da hierarquia abstrata. O homem diante da complexidade crescente e da generalização decrescente, não teria margem de abstrair atributos definidores de seus próprios fatos objetivos se não encontrasse o repositório, firmado dentro daquelas ciências ditas abstratas. Se isso ainda não dava ao homem o conceito de unidade exterior, não lhe deixava desamparado, redimindo todo o possível conflito entre a razão concreta e a razão abstrata, através de uma conciliação indispensável.

Referindo-se a tão importante característica que preside o princípio geral da hierarquia abstrata, não poderia silenciar a consideração de Robinet: "Ainda que impotente para constituir a unidade exterior, tão somente pretendia desde Thales até Descartes e pelo materialismo moderno, esta lei estabelece todavia entre nossas concepções abstratas uma ligação objetiva, inseparável de sua coordenação subjetiva, em vista da correlação espontânea que existe entre a complicação das existências e dos seres. E' isto que conserva intato o caráter puramente lógico da síntese positiva, mantendo através de tudo, a suficiente harmonia da razão concreta com a razão abstrata, das leis físicas com as leis lógicas, que deve caracterizar o estado normal da razão humana.

Ajuntemos para terminar o fato que se relaciona com as propriedades gerais da hierarquia das ciências abstratas; é que, sob o ponto de vista prático, a ordem real é cada vez mais modificável à medida que trata de fenômenos mais complicados" (20).

Ninguém jamais negará o aspecto complexo aos fenômenos ergológicos, o que lhes confere, na ordem real, uma mutação própria. Isto será tanto mais evidente quanto mais hierarquicamente superior fôr o ramo de conhecimento, como por exemplo se observa no conhecimento da Moral, sãbiamente cognominado por Comte como "arte humana". Mas, torna-se necessário acentuar o

(18) LEON WALTHER — Obra citada, págs. 11 e 12.

(19) ALEXIS CARREL — Obra citada, págs. 20, 21, 22, 23 e 24.

(20) ROBINET — Obra citada, págs. 105 e 106.



caráter lógico da hierarquia do conhecimento positivo, que não só permite assentar a estrutura básica das artes, assente nas ciências preliminares, como preservar-lhes a característica da coordenação. Por isso, não se pode olvidar a circunstância de ter a Organização do Trabalho sua estrutura sedimentada não só no campo da Física como da Sociologia.

A coordenação do conjunto de conhecimentos pertinentes ao trabalho, na instituição de uma Organização do Trabalho, é fator de transcendental importância. Ela jamais poderia deixar de existir na Organização do Trabalho, sob pena de se tornar supérfluo seu estudo. Em qualquer acepção que seja tomado este vocábulo organização, ele por si só justifica e associa a idéia de coordenação ou sistematização. É o que afirma Henry P. Dutton: "A capacidade para assegurar a ordem, a disposição e as relações funcionais de todos os elementos em toda e qualquer situação, são requisitos essenciais comuns a todas as ciências, representando importante papel não somente nos empreendimentos coletivos, mas também em todo o planejamento e em toda premeditação do indivíduo. A diferença existente entre um punhado de cinzas e um ser vivo, é apenas uma questão de grau de organização" (21).

A noção de organização implica na de sistematização e de coordenação, não se restringindo simplesmente ao âmbito orgânico, para ultrapassá-lo, conforme acentua Bliss: "Uma organização não é simplesmente um sistema de partes orgânicas, de componentes e relações, mas é também funcionalmente uma interação de forças, atividades e propósitos" (22).

E, ainda que se faça particularização do vocábulo, esta característica não desaparece, como se vê na conceituação de Rubey: "Em seu sentido industrial, a organização pode ser definida como a disposição dos deveres de indivíduos e grupos de indivíduos e da linha pela qual a autoridade se exerce, de modo que os objetivos da empresa possam ser realizados. Ela deve: 1.º) ser lógica, sistemática, científica e fixar definitivamente a responsabilidade, de modo a assegurar os melhores resultados de uma despesa dada; e 2.º) ser pessoal no sentido de tomar em consideração as aspirações humanas, exigências e necessidades dos membros individuais, de modo que sua boa vontade e melhores esforços sejam utilizadas e suas relações, no negócio, tornadas agradáveis" (23). A associa-

ção das idéias de coordenação e sistematização torna-se bem mais acentuada no campo do próprio trabalho, conforme nos testemunha Sheldon: "Organização é o processo de combinar o trabalho que indivíduos ou grupos têm de realizar com as faculdades necessárias para a sua execução, de modo tal que os deveres, assim formados, forneçam os melhores canais para eficiente, sistemática, positiva e coordenada aplicação do esforço disponível" (24). Daí se depreende que não seria possível à Organização do Trabalho assegurar à atividade produtora do homem as condições de aplicação sistemática, coordenada e positiva, se a ela não assistissem aqueles mesmos atributos que são inerentes à sua estrutura científica. Além do mais, existe uma situação irrefutável: — a organização do esforço humano só se tornou uma realidade, quando o homem resolveu voltar para ela o potencial de sua inteligência. Tal resultado só veio a ser atingido no século XIX, com os estudos de Frederick W. Taylor, tornando-se imprescindível acentuar que muito antes se convencera o homem de sua necessidade, através da obra memorável do Visconde de Cairu, conforme esclarece a douta e ponderada autoridade de Nogueira de Paula: "Em 1819, publica a sua obra mestra denominada "Estudos do Bem Comum e Economia Política", em dois volumes. Nesse notável trabalho, Cairu, já com 63 anos de idade, não foi apenas o divulgador de 1804 e sim o autor que trouxe contribuições pessoais ao progresso da ciência econômica. Ele realmente sofreu as influências das idéias de Adam Smith, de Say e de Gadwin e de sua extraordinária cultura inglesa, mas reagiu. No estudo da produção da riqueza ele acrescenta, pela primeira vez, um novo elemento. Considera a inteligência como fator de produção. Até então três eram os fatores clássicos do fenômeno produção: a "terra", trazida pelos fisiocratas; o "trabalho", introduzido por Adam Smith e o "capital", acrescentado pela escola manchesteriana de Ricardo. Assim a visão econômica de Cairu antecipou-se de quase um século à obra de Taylor, cujos primeiros ensaios publicados datam dos últimos anos do século XIX, pois a reforma dos salários, que constituía a base psicológica do seu sistema, apareceu, pela primeira vez, em 1895.

Cairu, assim, pode ser, com justa razão, considerado o precursor da Organização Científica do Trabalho, ciência que procura e empolga a humanidade na hora presente e cuja importância ele já pressentia em seus "Princípios de Economia Política", aparecidos em 1804" (25).

(21) HENRY P. DUTTON — *Princípios de Organização* — Tradução brasileira de E. S. Mesquita e Levy X. Souza — 2.ª edição — São Paulo, 1947. Editora Atlas S. A. — 1 vol. in 8.º de 284 págs. — Pág. 1.

(22) HENRY E. BLISS — *The Organization of Knowledge and the System of the Sciences* — apud E. H. Anderson e G. T. Schwenning — Obra citada, página 26.

(23) HARRY RUBEY — *Industrial Organization* — apud E. H. Anderson e G. T. Schwenning — Obra citada, pag. 26.

(24) OLIVER SHELON — *The Philosophy of Management* — apud E. H. Anderson e G. T. Schwenning — Obra citada — Pág. 25.

(25) LUIZ NOGUEIRA DE PAULA — *Síntese da Evolução do Pensamento Econômico no Brasil* — Rio de Janeiro, 1942. Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — 1 volume in 8.º de 198 págs., pags. 17 e 18.



Entretanto, jamais se poderá negar a Taylor o título de fundador da Organização do Trabalho, pois que os seus estudos, além de possuírem estrutura científica, são dotados de sistematização, que embora não tenha atingido a um grau apreciável, se faz sentir, nas diversas fases por que passou o "taylorismo", conforme evidencia Leon Walther:

"A primeira fase é caracterizada pela tentativa de criar, no operário, iniciativa capaz de produzir rendimento mais elevado, pela reforma de salários.

A segunda denota certo abandono dos processos da primeira, e a concentração de todas as forças no estudo do modo pelo qual o operário empreende o próprio trabalho.

Esta análise provoca a reorganização de todo o funcionamento da fábrica e introduz o princípio da divisão do trabalho, tanto nas oficinas como nos escritórios. E' a terceira fase" (26).

A Organização do Trabalho alcança uma sistematização técnica perfeita com Fayol, que foi o primeiro cientista a orientar seus estudos nesse sentido. Estabeleceu as seis funções fundamentais da Organização do Trabalho, segundo nos evidencia a autoridade de Nogueira de Paula:

"Fayol dividiu todas as operações resultantes do funcionamento de uma empresa qualquer em seis grandes grupos: operações administrativas, técnicas, comerciais, contábeis, financeiras e de segurança, fazendo corresponder a cada função um organismo peculiar.

A administrativa — é o órgão central: prevê, organiza, dirige, coordena e controla.

A contábil — é o órgão visual: dá a situação econômica e financeira da empresa, num determinado momento.

A técnica — incumbe-se da elaboração mecânica, física, química ou biológica dos produtos industriais e de seu respectivo aperfeiçoamento.

A comercial — encarrega-se da circulação econômica da produção industrial.

A de segurança — cuida da proteção de máquinas, do contencioso industrial e presta assistência aos próprios empregados da empresa.

A financeira — trata da pesquisa de capitais, do fundo de reserva e da aplicação econômica do lucro industrial" (27).

Para não alongarmos na análise de outros autores estrangeiros quando, já entre nós, existem técnicos de renome, passaremos ao estudo da coordenação apresentada por estes últimos. Não poderíamos falar da sistematização da Organização em nosso país, sem reverenciar, respeitosa-

mente, a memória de Luiz Cantanhede de Almeida, autêntico propugnador de sua inclusão no quadro das disciplinas universitárias.

Para reforçar a homenagem, vale-nos o testemunho judicioso e autorizado de Jorge F. Kafuri: "Luiz Cantanhede, há pouco roubado ao nosso convívio, iniciou em 1922 brilhante campanha escrita e falada, em prol do ensino da Organização. Ensino de que ninguém cuidava e pouca gente, mesmo, sabia existir. Em 1925, feliz, assistiu os seus esforços vitoriosos com a criação da cadeira de Organização nos cursos de Engenharia da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, hoje Escola Nacional de Engenharia da Universidade do Brasil. Sem dúvida alguma, nossa terra lhe deve esta iniciativa de tão alta fecundidade e ele se inscreve como o paladino ímpar do ensino da Organização no Brasil" (28).

Igualmente não poderíamos deixar de reverenciar também a memória de Otacílio Novais da Silva, incontestavelmente o expoente máximo do pensamento nacional no domínio da matemática e das Ciências Sociais. Coube a este insigne mestre a regência da cátedra recém-criada, cuja ascensão valeu uma consagração unânime da douta Congregação da Escola Politécnica ao seu notório saber e alto prestígio científico, consubstanciado na sua nomeação para a primeira cadeira que se vagasse naquele autêntico templo de ensino técnico superior. A Organização, graças ao espírito empreendedor e esclarecido de Luiz Cantanhede de Almeida, tivera assegurado o seu ingresso no nosso cenário cultural, alinhando-se nas fileiras das disciplinas sistematizadas, e prosseguiu neste mesmo diapasão, em ordem crescente, graças à tutela de um homem, cujas facetas de cientista, possuíam aquele mesmo brilho de outros grandes vultos da nacionalidade, na conceituada afirmação de Nogueira de Paula: "Tal prerrogativa, isto é, a dispensa de concurso, só havia sido até então conferida ao insigne matemático Oto de Alencar e ao sábio brasileiro Carlos Chagas, de renome mundial" (29). Com relação ao teor de sistematização legado à cadeira por Otacílio de Novais, podemos rememorar noutra afirmação convincente de Nogueira de Paula: "Empossado na cátedra, tratou logo de imprimir à sua disciplina caráter original e muitas vezes inédito, compatível com o seu espírito investigador a serviço de uma cultura aprimorada... Aplicou a teoria das "funções modulantes" ao estudo das fórmulas de salário, permitindo, assim, representar por uma única função cada um dos diferentes tipos de salários e simplificando com muita elegância, um estudo até então quase sem atrativo.

(28) JORGE F. KAFURI — *Programa do Curso de Organização do Instituto Técnico de Organização e Controle* — Rio de Janeiro, 1941. Serviços Hollerith S. A. — 1 vol. in 8.º de 44 págs., págs. 6 e 7.

(29) LUIZ NOGUEIRA DE PAULA — *Síntese da Evolução do Pensamento Econômico no Brasil* — Rio de Janeiro, 1942, pág. 88.

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

(27) LUIZ NOGUEIRA DE PAULA — *Racionalização* — Rio de Janeiro, 1932. Oficinas Alba — 1 vol. in 16 de 192 págs. 43 e 44.



Determinou também a fórmula que dá o preço de custo de um produto em qualquer fase de sua evolução" (30).

Em 1937, ao estabelecer o programa para a cadeira de Organização do Trabalho — Prática Profissional do então Curso de Arquitetura da Escola Nacional de Belas Artes, soube o ilustre professor catedrático Luiz Nogueira de Paula contribuir também para o aprimoramento de uma notável sistematização dada à Organização do Trabalho. A seqüência lógica é cristalina, ressaltando uma harmonia condizente com as partes que integram a Organização, cuja enumeração dos títulos e subtítulos é a seguinte:

#### "A — Introdução

- a) Definições, Princípios e Métodos.
- b) Sistemas de Organização Científica do Trabalho.
- c) Racionalização do trabalho.

#### B — Organização das Empresas

- a) Regime Econômico das Empresas.
- b) Estrutura das Empresas.
- c) Regime Jurídico das Empresas.
- d) Proteção Legal ao Capital da Empresa.

#### C — Funcionamento das Empresas

- a) Função Administrativa.
- b) Função Técnica.
- c) Função Comercial.
- d) Função Financeira.
- e) Função de Segurança ou Assecuratória.
- f) Função Contenciosa.
- g) Função Contábil." (31).

Em 1941, o ilustre professor Jorge Felipe Kafuri, catedrático da cadeira de Estatística, Economia Política e Finanças da Escola Nacional de Engenharia da Universidade do Brasil, ao traçar o programa para o curso de Organização do Instituto Técnico de Organização e Controle, firma também uma sistematização digna dos maiores louvores, cuja enumeração é a que se segue:

#### I — Introdução.

#### II — Fundamentos da Organização.

(30) LUIZ NOGUEIRA DE PAULA — *Síntese da Evolução do Pensamento Econômico no Brasil* — Rio de Janeiro, 1942, págs. 89 e 94.

(31) LUIZ NOGUEIRA DE PAULA — *Programa da cadeira de Prática Profissional e Organização do Trabalho do Curso de Arquitetura da Escola Nacional de Belas Artes da Universidade do Brasil* — Rio de Janeiro, 1937. Borsoi Cia. — 1 vol. in 8.º de 88 págs., de 9 a 24.

#### III — Atividade Administrativa.

#### IV — Atividade Técnica.

#### V — Atividade Especulativa.

#### VI — Atividade Centralizadora.

#### VII — Atividade de Segurança.

#### VIII — Atividade do Pessoal" (32).

Em 1945, o ilustre professor Luiz Mendonça Júnior, catedrático da cadeira de "Organização das Indústrias" da Escola de Engenharia Mackenzie, Estado de São Paulo, ao elaborar uma obra de grande alcance didático: "Curso de Organização Racional do Trabalho" — realizou estouta sistematização não menos digna de encômios:

#### "Introdução: Noções de Economia Industrial.

Primeira parte: Definição — Origem e Evolução da Organização Racional do Trabalho.

Segunda parte: O Governo das Empresas.

Terceira parte: O Fator Humano.

Quarta parte: O Fator Técnico.

Quinta parte: O Fator Social" (33).

Em 1946, o ilustre professor César Cantanhede, atual catedrático da cadeira de "Organização das Indústrias, Contabilidade Pública e Industrial e Direito Administrativo", da Escola Nacional de Engenharia da Universidade do Brasil, em sua obra intitulada: "Curso de Organização do Trabalho", — fundamentou-a numa sistemática também digna de menção, cuja seqüência assim se apresenta no 1.º volume:

#### "1 — Princípios de Organização;

#### 2 — Sistemas de Organização;

#### 3 — Ergologia (Tecnofisiologia do Trabalho);

#### 4 — Agente Humano (Pessoal);

#### 5 — Material;

#### 6 — Técnica de Organização."

Reservou o mesmo autor para o segundo volume, ainda não publicado, o complemento, cuja sistemática obedecerá a seguinte ordem:

#### "1 — Escolha da atividade da empresa;

#### 2 — Constituição da empresa;

#### 3 — Localização da Empresa;

#### 4 — Fixação e obtenção do Capital;

#### 5 — Estruturação da Empresa;

#### 6 — Lotação de pessoal;

(32) JORGE F. KAFURI — *Programa do Curso de Organização do Instituto Técnico de Organização e Controle* — Rio de Janeiro, 1941 — págs. 11 a 33.

(33) LUIZ MENDONÇA JÚNIOR — *Obra citada* — V. I., págs. de 5 a 10.



- 7 — Escolha do equipamento ou do aparelhamento;
- 8 — Estabelecimento de normas referentes a: Pessoal, Material, Trabalho e Produtos;
- 9 — Medidas de segurança;
- 10 — Colocação dos produtos;
- 11 — Atividade de vendas;
- 12 — Propaganda;
- 13 — Contabilidade Industrial;
- 14 — Legislação do Trabalho Industrial e Comercial" (34).

E poderíamos ainda citar a atividade de inúmeros outros mestres, cujos esforços têm evidenciado o sentido de uma sistematização da Organização do Trabalho, tais como: o Prof. Altamirano Nunes Pereira, catedrático da Faculdade

---

(34) CÉSAR CANTANHEDE — Obra citada, páginas 7 e 8

Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil, através de suas obras acêrca da "Organização e Tráfego das Indústrias" quando realizou concurso para a cátedra da Faculdade de Engenharia do Paraná em 1928 (35), o Professor Floriano Peixoto Bitencourt, catedrático da Escola Nacional de Química da Universidade do Brasil, através do programa de sua cadeira: "Economia das Indústrias" (36).

Diante de tudo quanto foi exposto não resta a menor dúvida sobre que a Organização do Trabalho possui incontestavelmente uma coordenação e uma sistematização nos conhecimentos que lhe outorgam a característica de um conjunto harmônico, de complexidade crescente e generalidade decrescente.

---

(35) ALTAMIRANO NUNES PEREIRA — *Organização e Tráfego da Indústria* — Paraná, 1928. Editora Republicana — 1 vol. in 8.º de 142 págs.

(36) FLORIANO PEIXOTO BITENCOURT — *Programa da cadeira de Economia das Indústrias* — Rio de Janeiro, 1945. Escola Nacional de Química da Universidade do Brasil.

(continua)



## MATERIAL

# *Sistema de Material no Serviço Público Federal*

OSCAR VICTORINO MOREIRA

A ADMINISTRAÇÃO de material no Estado terá surgido com a aquisição do primeiro material necessário. Era a necessidade a orientadora dessa atividade, do mesmo modo que a criança procura o seio materno, independentemente de quem a ensine.

As aquisições dependeriam, tão somente, da existência de dinheiro, para serem feitas. As sucessivas compras terão determinado o acúmulo de materiais, gerando a necessidade da existência de um responsável pela sua guarda, onde vamos encontrar o velho termo "almoxarife". É bem verdade que — almoxarife — não exprime exatamente "encarregado pela guarda dos materiais", mas passou a denominar o indivíduo que desempenha essas atribuições no serviço público.

Sendo o almoxarife a pessoa que "entendia" do material, para ele convergiram as atenções nesse setor, vindo disposição legal lhe atribuir competência a respeito da administração de material.

Os problemas da administração de material apareceram naturalmente e se foram avultando com o tempo. Em contabilidade pública, temos um ato marcante que data de D. João VI, a escrita por "partidas dobradas", já em relação ao material não encontramos iniciativa alguma de relêvo, historicamente, a não ser que seja nosso intuito atribuir ao "Código de Contabilidade Pública", pela sua velhice e pelo que representou, um significado parecido...

Esse famoso e resistente Código data do Centenário da Independência do Brasil. Completou apenas sua maioridade, mas sua maturidade já se evidenciava ao nascer, isto é, nasceu velho. Nasceu velho porque sua origem encontra extraordinária semelhança com o italiano, há muito revogado em sua pátria. O Código foi realmente o primeiro a cuidar da administração de material, pois, dentre as muitas coisas de que se ocupou, figura, também, esse ramo das atividades públicas. Que espírito norteou a elaboração dessa reunião de dispositivos legais, não sabemos, certo é que tratou de muitas matérias, que a tudo desejou codificar, enfim, se tornou um diploma básico para as atividades administrativas, qual um "Corão" no serviço público, com irradiação até nas atividades

estaduais e municipais, embora seu berço seja o federal e aí aplicável por imperativo legal.

Regulando a aplicação do dinheiro, atingiria irremediavelmente a administração de material; mas, com isso não se contentou o extraordinário Código; prescreveu as formas de administração de material no serviço público, regulando a matéria o que lhe deveria conferir o título merecido de — código administrativo. Esse título coincidiria perfeitamente com o seu conteúdo, pois ele cuida de aspectos da administração de pessoal e da orçamentária, ou seja, cuida do essencial em administração que são os três fatores basilares: — pessoal, material e dinheiro, de que nos fala Andrew Carnegie.

O Código de Contabilidade foi elaborado na vigência da Constituição de 1891, logo, teria espelhar as condições reinantes, ou seja, a descentralização.

Lembremo-nos de que, elaborado sob a égide da Carta de 91, continha, ao tempo, dispositivo inconstitucional. Determinava a forma da elaboração da "Proposta Orçamentária" que o Poder Executivo deveria enviar ao Legislativo, sendo de notar que, nos debates travados durante a Constituinte, ficou bem claro que a contribuição que o Executivo prestasse ao Legislativo enviando a "Proposta", seria considerada como interferência em campo da competência exclusiva do outro Poder, o que a Constituição vedava terminantemente, ex-vi do art. 34, que reza:

"Capítulo IV. Das atribuições do Congresso.

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1.º Orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro;"

Silva Jardim foi irredutível neste ponto, não aceitava a intromissão indébita do Poder Executivo nos trabalhos legislativos e, segundo ele, a "Proposta" não passava dessa condição. Cabia ao Poder Executivo enviar os quadros, as demonstrações, os programas, assim como todos os informes que fossem solicitados pelo Poder Legislativo, e esse elaboraria o Orçamento de acordo com sua competência privativa, imune de interferências! Poderemos considerar que essa interpretação não



estava acorde com a própria origem do Parlamento, e, se buscássemos os elementos históricos da Inglaterra, iríamos verificar que era indispensável a manifestação do Executivo para que o Orçamento fosse debatido no Congresso. Quem sabe das reais necessidades do Estado, quem requer recursos — é o Executivo, enquanto que o Legislativo examina, controla, dá força legal e ampara o Poder executante na tarefa de servir à Nação.

Com essa exposição poderíamos julgar que o dispositivo inconstitucional encontrado no Código fosse conveniente e hoje é atribuição do Poder Executivo o envio da Proposta Orçamentária, mas não podemos deixar de reconhecer que a primorosa obra, o Código, tivesse sido inconstitucional à época de sua elaboração.

Cumpra aqui dizer que, ao atacarmos essa obra — de velha — já sofremos certa crítica que merece registro: — “Como poderá ser considerada *velha* uma obra que já continha dispositivo inconstitucional à época, mas que seria constitucionalíssimo em Constituição futura?”

Feito esse registro, voltemos à nossa administração de material.

Durante a plena vigência do Código, guardado valentemente por elevada Corte, a administração de material se fazia de modo descentralizado e sua evolução não podia ultrapassar as fronteiras codificadas; foi necessária a Revolução de 30 para que novas idéias se implantassem no país e pudesse ser centralizado o regime de abastecimento ao serviço público.

Em 1930, no mês de dezembro, surgia a Comissão de Padrões que não chegou a funcionar, sendo incorporada à Comissão Central de Compras, criada a 14 de janeiro de 1931, pelo Decreto n.º 19.587. Era o fato mais importante e mais revolucionário na administração pública que se praticava. Da descentralização à centralização. A Comissão iria inaugurar seus trabalhos, valendo-se de uma lei experimental, não lastreada em conhecimentos anteriores ou prática, pois os anos que se haviam passado não deixaram elementos para um trabalho proveitoso, sendo de notar que as condições mundiais concorriam para tornar difícil a administração pública, devido principalmente aos efeitos da crise de 1929. Como quer que fosse, a inexperiente Comissão iniciaria seus trabalhos nesse clima. Para termos uma noção aproximada das vantagens do novo regime, bastará que conheçamos os resultados alcançados no período inicial, até 1934, inclusive, que patenteiam uma economia real de mais de 30%. Aos estudiosos, recomendamos a leitura do Relatório de 1934 daquela Comissão.

Criada a antiga C.C.C., estava dado o primeiro passo para uma administração diferente, talvez no sentido do funcionamento em sistema ou articulação, pois, a obrigatoriedade da aquisição por intermédio de outro órgão já estabelecia uma ligação não existente anteriormente.

A C.C.C. foi incompreendida e malsinada, desbravando caminho espinhoso, contrariando in-

teresses subalternos, desvendando mistérios, impedindo o emprêgo de verbas destinadas à aquisição de material no pagamento de pessoal ou noutros fins, foi ela prestando serviços que deverão ser apreciados desapassionadamente.

Nove anos viveu a C.C.C., tendo, no período compreendido entre os anos de 1934 e 1940, padecido das influências do Código de Contabilidade, principalmente pela ação do antigo Instituto que é seu perpétuo e leal defensor...

Maio de 1940 foi o mês extintor da vida atribulada da C.C.C. e, em seu 20.º dia, aparecia o substituto da C.C.C., o D.F.C., ou literalmente — o Departamento Federal de Compras. O passamento da Comissão se fazia com um atestado, até certo ponto, de incompetência. Venturoso aparecia o novo rebento, robusto e amparado, tendo a ajudá-lo um certo número de órgãos que davam início efetivo ao Sistema de Material. As Divisões de Material nos Ministérios Cíveis secundariam a ação do D.F.C. Não estava completo o Sistema, embora já contasse com um órgão supervisor e responsável pelo seu funcionamento, a Divisão de Material do Departamento Administrativo do Serviço Público.

O Sistema de Material que assim se reconheceu oficialmente em 1943, só tomou forma efetiva quando, a 31 de julho, foi baixado o Decreto-lei n.º 5.715 que criou o Conselho de Administração de Material, órgão destinado à coordenação.

O período efetivo de vida do Sistema foi curto embora apresentasse bons resultados. De 31 de julho de 1943 a 7 de dezembro de 1945; nesta data, a mesma do ataque traiçoeiro a Pearl Harbor em 1941, foi o D.A.S.P. despojado de sua Divisão de Material e do Conselho de Administração de Material, sofrendo assim golpe mortal com as transferências para o Departamento Federal de Compras.

Curioso é notar o estado de anabiose do C.A.M. que, a partir de 7 de dezembro de 45, até hoje não deu sinal de vida, embora “determine” sua lei institucional a “obrigatoriedade” de duas reuniões mensais. Que vale a lei, se outra não existe mandando cumpri-la?

Estudemos, agora, o Sistema de Material, propriamente.

A idéia que presidiu a formação do Sistema foi de encontrar-se uma forma de funcionamento harmônico, onde as funções administrativas se distribuíssem pelos órgãos e se completassem mutuamente.

Assim, foi verificado que no campo da administração do material existem atribuições que devem ser colocadas em evidência e exercidas em regime de cooperação. Se assim não fôr, aparecerá a auto-suficiência como o setor estanque, tão prejudiciais à boa administração.

Os campos de ação, ou as funções que nortearam a criação do Sistema são, em suma, os seguintes:

- Supervisão,
- Coordenação,



- Abastecimento,
- Contrôles,
- Execução ou aplicação.

Até 1945, isoladamente das funções acima, eram seus principais responsáveis os seguintes órgãos, no âmbito federal:

— Supervisão — O Departamento Administrativo do Serviço Público, principalmente por sua Divisão de Material;

— Coordenação — O Conselho de Administração de Material que funcionava — *junto* — ao D.A.S.P.;

— Abastecimento — O Departamento Federal de Compras, as Divisões, Serviços e Seções de Material;

— Contrôles — Divididos nos três tipos praticados:

a) Legal, pelo Tribunal de Contas e suas Delegações,

b) Contábil, pela Contadoria Geral da República e suas Contadorias Seccionais,

c) Técnico, pelo Instituto Nacional de Tecnologia, e pelo laboratório do F.F.C.

— Execução ou Aplicação — Repartições e serviços públicos.

A principal característica do Sistema é o funcionamento harmônico, dentro de total interdependência e sem subordinação administrativa direta. Destarte os órgãos se completam em benefício recíproco, evitada a dispendiosa e inconveniente auto-suficiência.

Uma acusação geralmente levantada contra a centralização das compras provém da indagação sobre a capacidade de qualquer repartição efetuar tal mister. Isso, além de demonstrar o desconhecimento do mais elementar princípio de economia, não capacita ninguém sobre a conveniência da aquisição fracionada. Devemos saber que a finalidade de um hospital é tratar de doentes; de uma escola, ensinar; de uma estrada de ferro, transportar; e assim por diante. A administração de material, a elaboração de especificações, a determinação do uso de padrões, a compra de materiais, e bem assim a administração do pessoal, suas formas de provimento, vacância, movimentação, níveis de salário, benefícios, deveres e responsabilidades; bem como a matéria de ordem orçamentária, são questões que se enquadram na conhecida administração geral e não correspondem aos fins, ou finalidade, da repartição. Se não fôr admitido o princípio da centralização, todos os órgãos do serviço público deverão possuir todos os serviços auxiliares. Em qualquer repartição encontraríamos serviços de pronto-socorro, de correio, de transporte, de seleção, de aperfeiçoamento, de material, de orçamento jurídico, etc. Que multiplicidade espantosa, e a quanto montariam as despesas públicas? Por que se aceita a centralização de algumas atividades e quando se trata da aquisição de material, por exemplo, todos se julgam capacitados para exercê-la? Será que o

número de técnicos neste assunto é tão elevado, ou o brasileiro é um administrador de material inato? Que imensa capacidade espontânea existe, que soma de valores desconhecidos há no serviço público e do que não se dá conta!

No entanto, quando voltamos nossos olhos para o pouco que incumbe às administrações realizar em relação ao material, não ficamos convencidos da existência de tantos e tão capazes administradores de material, embora todos se julguem habilitados para tanto.

Deixando de lado esse erro vulgar da interpretação, foi o Sistema de Material organizado, e passou a funcionar com real proveito, embora ainda não estivesse completo. Faltava um órgão destinado especialmente ao controle administrativo.

O controle legal é precário, pois se o ato se revestir das formalidades exigidas, se a parte formal estiver em ordem, se pela aparência se apresentar como regular, não haverá quem o inquine de mau ou inconveniente, logrando a aprovação.

Contábilmente poderá ser controlado o ato, com todo o rigor; mas, se as operações aritméticas estiverem certas, se tiver havido as deduções nos créditos de modo regular; etc., o controlador só terá de registrar esse ato, o que nada representa.

O técnico executa sua parte verificando a perfeita coincidência com os termos da especificação, examina se o material adquirido satisfaz as exigências da compra, se se encontra em perfeitas condições de conservação ou de funcionamento, e, tudo "controlado", — concorda com a aceitação do material. Assim os três controles existentes terão desempenhado sua missão e o mal que se houver de praticar, ou se tenha praticado, terá escapado completamente.

Terá sido oportuna, conveniente e proveitosa a aquisição? Quem responderá a essa pergunta, que parece comezinha? Só o controle administrativo poderia fazê-lo, mas este está deferido à própria repartição compradora, ou por outras palavras, o controlador é mau.

Além desse órgão de controle administrativo ainda faltavam outros destinados à conservação e à recuperação do material, o que é necessidade reconhecida mas não efetivada, sendo de lastimar o descaso em que se encontram as coisas públicas.

Quanto à conservação não será necessário aduzir razões justificativas, tal é a evidência de sua imperiosa necessidade. Já quanto à recuperação, há os que chegam a opor dúvidas. Os que se manifestam contrariamente à criação de um órgão ou diversos órgãos encarregados desse mister, opõem razões pueris, citam exemplo norte-americano ou arquitetam motivos em nada convincentes. O exemplo norte-americano teria por contestação inicial o tipo de economia daquele país, que necessita de contínua movimentação de seu imenso parque industrial, e por isso não cuidava com afino da recuperação. Dissemos — não cuidava — porque hoje verificamos um fenômeno a favor do tema — recuperação. Se há material



que pela natureza não é geralmente recuperado, máxime em se tratando de fim especial, é o de guerra. Hoje, pelas notícias sobre os fatos ligados à guerra com a Coréia, sabemos que os "tanks" e outras armas de valor apreciável, danificados nos campos de batalha, são recambiados às fábricas de origem para passarem pelos trabalhos de recuperação, e voltam a servir. Note-se que quem está assim procedendo é rico e dispõe do maior parque industrial do mundo. Estaremos nós em condições financeiras e econômicas para nos opormos à conveniência de tal prática? Será de boa política malbaratar o dinheiro público, extraído do contribuinte?

Os dirigentes do Sistema de Material até 1945 pensavam em concretizar medidas que visassem defender os cofres públicos e que imprimissem maior eficiência à administração de material, tais como as acima mencionadas; mas, a partir daquele ano, tudo parou.

No sistema de abastecimento, a formação do grande estoque, para pronta entrega foi cogitado, mas é de notar as nefastas consequências do Decreto-lei n.º 9.813, seguido de deliberação ministerial que "extinguiu" a Conta de Estoque criada pelo Decreto-lei n.º 7.584. A evolução verificada no sistema de abastecimento, principalmente no que concerne às pequenas aquisições, foi bastante apreciável, sendo de lastimar o ocorrido.

Feita essa exposição, é chegado o momento de apresentar o que se torna indispensável para a melhoria do funcionamento da parte relativa à administração de material no serviço público federal.

**Primeiro:** Revisão da legislação específica sobre a matéria, incluindo o próprio Código de Contabilidade Pública.

**Segundo:** Retorno da Divisão de Material ao Departamento Administrativo do Serviço Público, munida das atribuições legais que foram eliminadas pelo Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945.

**Terceiro:** Fazer voltar à atividade o Conselho de Administração de Material, passando a funcionar na sua antiga situação, e provido das atribuições que lhe eram inerentes e de outras já verificadas necessárias.

**Quarto:** Criação de órgãos ou sistema de órgãos destinados à execução do controle administrativo.

**Quinto:** Revigoração de disposições do Decreto-lei n.º 7.584, de 25 de maio de 1945, que foram inconvenientemente revogadas ou alteradas. É de notar que essa lei determina a elaboração do "Índice de Material" que ainda não foi organizado, redundando em grave prejuízo para a administração pública.

**Sexto:** Tomada de contas minuciosa dos responsáveis pela conta de Estoque, criada pelo referido Decreto-lei, desde janeiro de 1946, e restabelecimento na sua totalidade, de acordo com os dispositivos legais.

**Sétimo:** Reorganização do sistema de abastecimento, desenvolvendo-se a formação de estoque para o mais rápido fornecimento e benefício dos serviços públicos.

**Oitavo:** Incrementar a especificação e a elaboração de padrões de material, tendo em vista a capacidade do parque industrial brasileiro.

**Nono:** Estabelecimento de um programa permanente de formação e de aperfeiçoamento do pessoal incumbido dos assuntos referentes ao material e sua administração.

**Décimo:** Criação de serviços ou órgãos incumbidos da conservação e da recuperação de material, observadas economicamente as vantagens decorrentes, e bem assim a conveniência de tais trabalhos em face da situação nacional ou mesmo internacional.

**Décimo-primeiro:** Revisão da legislação, de forma que evite a evasão de serviços de centralização das aquisições.

**Décimo-segundo:** Revisão da legislação em relação aos serviços públicos que buscaram nas formas autárquicas os meios para se furtarem aos controles habituais, assim como da conveniência de serem mantidos nesse regime especial.

**Décimo-terceiro:** Obrigatoriedade da elaboração de programas administrativos, seguidos dos de aquisição de material, assim como observância obrigatória dos mesmos, cabendo ao órgão de controle administrativo o acompanhamento da sua execução.

**Décimo-quarto:** Definição de responsabilidades, principalmente dos dirigentes, atribuindo-se-lhes maior autoridade, o que determinará a efetiva imposição de penalidades aos faltosos. É de notar-se que não será possível exigir responsabilidade de quem não possui autoridade.

**Décimo-quinto:** Revisão da legislação relativa ao controle legal, a fim de torná-lo eficiente e não dificultar a marcha administrativa. A formação de jurisprudência, completando a lei ou interpretando-a, é também uma necessidade, o que deverá ser prescrito, a fim de ser evitado o regime de surpresas que é o criador de procedimentos irregulares.

Para não nos alongarmos nesta exposição, mencionamos o que de mais importante nos pareceu, assim como procuramos colocar em evidência as principais idéias que dominavam os dirigentes do Sistema de Material, quando verdadeiramente funcionava e o que necessita ser realizado para maior eficiência do serviço público, no que depende do fator material, assim como as medidas mais acauteladoras dos cofres públicos federais.

Finalizando, devemos lembrar que os procedimentos da administração pública federal se refletem nas administrações estaduais e municipais, donde, um aperfeiçoamento na esfera superior consegue resultados que excedem os limites imediatos de sua previsão.



## Princípios e Problemas de Governo

CHARLES GROVE HAINES

Professor de Ciência Política da Universidade da Califórnia

e

BERTA MOSER HAINES

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

(continuação do Cap. VII — II Parte)

A ameaça que o consórcio representa é revelada pelo fato de que “de dez a doze sistemas de companhias consorciadas conseguiram dominar a indústria de energia elétrica em todo o território dos Estados Unidos, estando agora estendendo seus tentáculos à Europa, América do Sul e Ásia”. Duas grandes companhias de estrada de ferro foram organizadas com o objetivo, entre outros, de inutilizar o plano de consolidação da lei de transporte ferroviário e de esquivar-se à regulamentação da Comissão de Comércio Interestadual. O truste de capitais só conseguiu firmar-se neste país depois da primeira Grande Guerra; mas dentro de pouco tempo conseguiu controlar uma parte considerável de todos os fundos destinados a investimentos. O consórcio tem sido empregado não só para evitar a regulamentação dos serviços de utilidade pública mas também para impedir a realização dos objetivos visados pelas leis estaduais e federais de regulamentação bancária que proíbem os bancos filiados ou em cadeia (1).

O serviço telefônico está quase inteiramente nas mãos de um consórcio. Dezesseis companhias ligadas umas às outras controlam quase a metade da produção de gás nos Estados Unidos. Mas os resultados mais extraordinários e escandalosos de controle exercido pelo consórcio ocorreram com o desenvolvimento da indústria de luz e força. A falência da Companhia Insull e da W. B. Foshay Co., (e a conseqüente celeuma à publicidade que se fez em torno dela e as investigações realizadas sobre o negócio da energia pela Comissão Federal de Comércio) expôs alguns dos métodos escusos e ilegais com que foram ganhas gigantescas fortunas por meio da manipulação da bolsa e do roubo de somas exorbitantes das companhias subsidiárias e filiadas.

A Comissão Federal de Comércio fez sindicâncias para obter provas de inflação arbitrária

de valores (2), cobrança de somas excessivas às companhias subsidiárias pelos serviços que lhes eram prestados, supressão de dados informativos essenciais e emprêgo de métodos dúbios de influenciar a opinião pública e desde que deu publicidade aos dados assim obtidos, os chefes das companhias que exploram serviços de utilidade pública mudaram, pelo menos até certo ponto, os seus métodos abolindo mesmo os processos mais notórios de suas organizações de propaganda. Mas à afirmativa de certas autoridades públicas de que os métodos de propaganda, a cavação atrás dos bastidores e as tentativas de influenciar alguém sem o apoio de fatos não são constantes dificilmente se ajusta à situação atual.

A posição de ápice de pirâmide em que uma companhia se coloca e o método de exercer o controle por força da posse de uma parte relativamente pequena de ações foram revelados com a formação da *Cities Service Company* e da *Standard Gas and Electric Company*. Nesse caso a emissão de um milhão de dólares em ações preferenciais constituiu a base do controle de uma companhia cujos ativos eram de mais de um bilhão e um quarto de dólares. Noutro caso uma cota de um por cento de todas as ações foi usada para controlar um ativo de um bilhão e duzentos milhões. A extensão do poder exercido por um consórcio típico é a que mostra a *Cities Services Company* que controlava diretamente mais de 65 empresas de serviços de utilidade pública — de eletricidade, gás, e transportes em mais de mil comunidades situadas em vinte Estados. A proliferação de consórcios pode ser exemplificada com a *Associated Gas and Electrical System* que controlava em 1924 bens no valor nominal de menos de 35 milhões de dólares e em 1930 era considerada uma empresa de um bilhão de dólares. Fundou-se em 1929 a *United Corporation* que nada mais era do que a fusão das empresas Morgan-Drexel — Bombricht que possuía a maior parte de ações de cinco grandes companhias de produção de energia

(1) Para a obtenção de dados sobre os consórcios, vide op.cit. de James C. Bombricht e Gardiner C. Means.

(2) Vide a propósito do assunto o *Senate Document N.º 92,70th Congr. 1st Sess., part. 22, pág. 183.*



e exercia o controle sobre um ativo que ia além de quatro bilhões de dólares. (3).

É no setor dos transportes que se firmaram os consórcios mais ameaçadores. Quando a *Penroad* e a *Allegheny Corporation* se formaram com o objetivo claro de frustrar os propósitos da Lei de Transportes e limitar o controle da Comissão de Comércio Interestadual, esta submeteu à apreciação do Congresso a questão relativa ao que deveria ser feito com as companhias ferroviárias. O verdadeiro perigo para a regulamentação oficial era visível quando a *Van Sweringens*, através da *Allegheny Corporation* e com um capital relativamente pequeno, conseguiu obter o controle sobre quase trinta mil milhas de linhas férreas ou mais de 11 por cento do total de milhas de estradas de ferro do país.

As comissões estaduais exercem agora um controle indireto sobre os consórcios por meio da supervisão dos contratos entre a companhia central e suas filiadas, por meio da fiscalização de pagamentos pelos serviços e de emissão de títulos e também por meio de sua autoridade para desaprová-los a compra, por um consórcio, de ações de uma companhia de serviço de utilidade. Mas esses consórcios conseguiram subtrair as taxas cobradas por seus serviços, as suas atividades financeiras e seus métodos contábeis ao controle. De acordo com o relatório de várias comissões, essas companhias recusam notoriamente cooperar com os legislativos e as comissões de utilidade pública. Em face das leis liberais de concessão, de acordo aliás com as leis gerais reguladoras da organização das corporações, leis essas de New Jersey, Delaware e Maryland, e tendo em vista o fato de que estas companhias estão empenhadas em negócios interestaduais, o controle exercido pelo Estado torna-se quase inoperante. De fato, recentes leis aprovadas em Delaware que "foram redigidas por um grupo de advogados de New York em defesa de seus abastados clientes, são exemplos chocantes do fracasso da moderna legislação estadual" (4). Talvez a encampação federal e o eficaz controle nacional oferecerão a única solução satisfatória para os problemas que a questão envolve. Pergunta-se frequentemente até quando o povo dos Estados Unidos estará sujeito a uma ditadura econômica exercida por uma pequena minoria que age por intermédio de órgãos e empresas privadas quase completamente isentas do controle e da supervisão do Estado?

New York aprovou em 1930 duas leis sobre o controle dos consórcios. Conferiu-se à comissão o controle dos trusts. Conferiu-se por essas leis autoridade à comissão sobre todos os possuidores de um ou mais por cento das ações que davam direito a voto em qualquer companhia que explorasse serviços de utilidade pública e a todas as empresas reunidas que realizassem transações com um serviço de utilidade pública que não fosse a

principal detentora das ações. Determinou-se a maneira de obter informações a respeito dos interesses das que possuísem ou controlassem um por cento ou mais das ações que dão direito a voto numa companhia exploradora de serviços de utilidade pública. Outros Estados aprovaram leis similares. Estas — dizem — contribuíram com muito pouco para resolver as dificuldades e problemas envolvidos no controle exercido pelos consórcios sobre os serviços de utilidade pública. Pergunta-se, então, se o atual sistema de regulamentação das utilidades públicas pelas comissões só pode funcionar com sucesso se forem conferidos às comissões estaduais poderes extraordinários para controlar os consórcios e se for adotada uma forma qualquer de regulamentação federal para tratar das fases interestaduais do controle exercido sobre tais companhias (5).

Os magnatas dos serviços de utilidade pública, em face da crescente exigência de limitação das oportunidades para monopolizar lucros através do consórcio e de outros artifícios, modificaram suas atitudes para com a regulamentação. Esses esforços são agora orientados no sentido de reduzir ao mínimo as restrições às facilidades de obtenção de grandes lucros. Eles esperam alcançar seus objetivos atribuindo aos seus equipamentos, fábricas e usinas um alto valor, insistindo que parte do negócio está fora do alcance do controle da comissão.

Há uma lacuna muito séria no sistema econômico que permite àqueles que controlam os serviços de utilidade pública a elaboração de planos destinados a extrair lucros desordenados de empresas que estão sob seu domínio. Com a exigência insistente de que os consórcios sejam postos fora da lei ou submetidos a um severo controle, o problema é saber se esta forma de organização industrial pode ou não estar sujeita a uma regulamentação tão eficiente que venha a ser um útil instrumento social. Há uma lei de rendimentos decrescentes que põe um limite às vantagens que podem usufruir os consórcios, isto é, as vantagens da direção centralizada que fiscaliza à distância, vantagens essas que diminuem cada vez mais conforme aumenta o tamanho de cada unidade filiada. Na verdade, acredita-se que "chegou a época de jogar um prêmio menor pela rapidez do desenvolvimento e um prêmio maior pelos planos de coordenação cuidadosamente elaborados e ditados no interesse da eficiência de direção e das exigências da comunidade e não com o objetivo precípua de obtenção de lucros para os financiadores dos serviços de utilidade pública".

#### APRECIACÃO DE REGULAMENTAÇÃO OFICIAL DOS SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA

Se o controle dos serviços de utilidade pública é ou não satisfatório, é uma questão a cujo respeito as opiniões variam muito. Que está provado que este método é melhor do que o da não

(3) James C. Bombright e Gardiner C. Means, op. cit. pag. 101.

(4) *ib.*, pag. 316.

(5) *Public Utility Regulation*, de W.E. Mosher e F.G. Crawford (Harper & Brothers, 1933).



existência da regulamentação experimentada previamente, é coisa de uma maneira geral aceita por aqueles que acham que o interesse público está acima de tudo. Os que defendem, porém, a tese de que a exploração desses serviços pelo Estado é a única solução, negam que se tenham obtido os melhores resultados com a regulamentação. Os que são favoráveis ao plano de comissão dizem que só por meio de um tal órgão é que os serviços de utilidade pública podem ser regulados; que só por intermédio das comissões é que se poderão obter os necessários dados para uma regulamentação hábil e adequada; que a inspeção e a supervisão definidas dos dispositivos reguladores das franquias podem ser realizadas; que se pode promover a punição rápida e barata dos indivíduos que transgridem as leis reguladoras desses serviços e que se pode dar proteção adequada àqueles que empregam capitais ou são donos dos serviços de utilidade pública.

Os que não estão satisfeitos com os resultados das providências até agora tomadas afirmam que as comissões reguladoras dos serviços de utilidade pública não aliviaram o público fazendo com que as companhias exploradoras desses serviços os prestassem melhores e mais baratos. Acusam que as comissões demonstram uma forte inclinação para a defesa dos interesses dos serviços de utilidade contra o interesse público, levantando obstáculos para que o Estado não tome a seu cargo explorá-los êle próprio (6).

Verifica-se hoje uma insatisfação quase geral para com as comissões reguladoras estaduais de serviços de utilidade pública. Visando de início defender os empregadores de capital e o público em geral contra a capacidade e os desígnios egoísticos dos administradores das empresas explorado-

ras de serviços de utilidade pública, são consideradas agora as comissões como instrumentos dessas empresas. Investigações levadas a efeito em doze ou mais Estados, revelaram até aonde vão as críticas e a desaprovação pelos trabalhos das comissões. O Governador Pinchot de Pennsylvania manifestou opinião mais ou menos de acordo com a observação de que "sempre que em Pennsylvania a comissão reguladora de serviços de utilidade pública se transforma numa "garra" das corporações em vez de ser a defensora do povo, é inevitável a generalização da injustiça". Falando em nome de um pequeno número de comissões que investigam a regulamentação dos serviços de utilidade pública em New York, disse Walsh: "Achamos que desapareceu a regulamentação eficiente dos serviços de utilidade pública no Estado de New York e que os consumidores nesta unidade da federação foram abandonados à exploração das companhias concessionárias sem que lhes fossem impostas pela Comissão de Serviço Público quaisquer restrições" (7).

Foram propostas algumas reformas drásticas em um determinado número de Estados manifestando séria tendência para substituir os órgãos de tipo colegial por um outro de tipo singular. Sentimento igual de descontentamento tem-se manifestado entre o Congresso e o Presidente relativamente ao exercício de poderes discricionários pelas comissões federais. Refletindo-se nas controvérsias a respeito da confirmação, essa tensão acarretou, em outras ocasiões, a apresentação de projetos de criação de uma comissão parlamentar que funcionasse no período de recesso do Congresso, comissão essa que investigaria o uso dos poderes que foram delegados pelo legislativo a fim de evitar o abuso da autoridade conferida.

(6) Vide o artigo de Frank William Haupt *Control of Public Utilities in Minnesota*, publicado em *Minnesota Law Review* (abril de 1932) vol. XVI, pag. 457.

(7) *Report of Commission on Revision of the Public Service Commissions Law* (Albany, 1930), pag. 258.

(continua)



## A Irretroatividade das Leis e a Teoria de Gabba

ARNOLD WALD

**F**OI Gabba o último grande teórico do direito adquirido, marcando seu livro *Teoria della retroattività delle leggi*, publicado em Turim em 1868, nova fase no estudo dos conflitos de leis no tempo.

Para Gabba, só é intangível, só não pode ser atingido pela retroatividade o direito adquirido, definindo o juriconsulto italiano o direito adquirido como a consequência de fato idôneo para provocá-la de acordo com a lei antiga, consequência essa, direito êsse que já deve ter entrado no patrimônio do indivíduo. Toda a teoria de Gabba baseia-se nesse conceito de direito adquirido, caracterizado por ter sido produzido por fato idôneo e por já se ter incorporado ao patrimônio do indivíduo. Opõe Gabba ao conceito de direito adquirido a faculdade legal e a expectativa. Não basta, para que haja direito adquirido, que tenhamos a faculdade de praticar certo ato, nem que tenhamos a esperança, a expectativa de que certo fato se realize. Há retroatividade quanto à faculdade e à expectativa pois estas não constituem direitos que tenham entrado no patrimônio individual.

No seu livro sobre a retroatividade das leis, o professor da Universidade de Pisa exclui, do domínio da discussão a lei interpretativa, pois esta não contém direito novo, ou, aplicando uma expressão de Ulpiano "non dat, sed datum significat". E' também o que acontece com as leis retificativas e confirmativas (bestatigendes gesetz). Nestes casos, nota Gabba, há apenas retroatividade aparente. Aliás Justiniano já dissera que a lei interpretativa é retroativa pois confunde-se com a lei anterior que ela interpreta. Também exclui Gabba do seu estudo a lei à qual o legislador deu caráter retroativo, pois a investigação sobre a legitimidade ou a ilegitimidade da lei pertence ao filósofo, ao sociólogo, ao moralista, mas não ao jurista, ao dogmatista. Como exemplo de lei à qual o legislador deu caráter retroativo, podemos lembrar a lei do ano II, estabelecendo a igualdade na sucessão a partir de 14 de julho de 1789.

A seguir, mostra o ilustre jurista italiano que a lei não pode atingir o ato consumado, pois, neste caso, o direito já pertence ao indivíduo, já está

no seu patrimônio, já constitui direito adquirido. São atos consumados, entre outros, a sentença passada em juízo e o pagamento efetuado. Em tais hipóteses há acordo geral, reconhecendo-se que a lei posterior não revoga a anterior. O princípio geral para Gabba é o da não retroatividade. Na realidade, só não há retroatividade no caso do direito adquirido, ou melhor, o direito adquirido é o limite da retroatividade. Mas, diz Gabba, que o caso geral é justamente o do direito adquirido, pois raras são as ocasiões em que a lei possa realmente influir sobre o fato ou a relação jurídica anterior sem lesar o direito adquirido. "O verdadeiro limite da retroatividade da lei", conclui Gabba, após exaustivo estudo da evolução da idéia de retroatividade no direito romano, canônico e moderno, "é o direito adquirido" (vol. 1, pág. 122). Passando da legislação à doutrina, esboça Gabba, pela exposição e pela crítica que faz das diversas teorias, a sua interpretação do problema da retroatividade, baseada no conceito de direito adquirido. A teoria de Bergmann, segundo a qual as leis imperativas ou proibitivas retroagem, atingindo o direito adquirido, opõe o professor de Pisa o princípio contrário. Enfrenta, a seguir, o critério da retroatividade das leis de ordem pública e das leis proibitivas, querendo provar que a teoria da irretroatividade deve poder ser aplicada tanto ao direito privado, como ao direito público. Não há diferença, escreve o consagrado autor, em aplicar a lei penal a um fato anterior não previsto pela lei antiga, ou em fazer perder a cidadania a alguém que a adquiriu de acordo com uma disposição da lei anterior suprimida pela lei nova. E pergunta ainda Gabba: como é que poderemos traçar o limite entre as disposições que pertencem à esfera do direito privado ou ao direito público? Como distinguir entre os interesses dos indivíduos e da sociedade? O critério é elástico demais. Quantas vezes será impossível ao intérprete provar qual o interesse que tem hegemonia no caso! Assim, como mostra Weber, só ao legislador cabe impor a retroatividade da lei. Gabba combate ainda veementemente Giovanni Voet, Henne, Pfeiffer e Bergmann. Demonstra ainda êle que não há razão para que uma lei proibitiva seja retroativa. Entende que a lei



proibitiva retroaja quando abole uma instituição, como, por exemplo, a escravidão, mas não quando veda o empréstimo por juros superiores a certa percentagem. Já, aliás, Savigny dissera que "se deve rejeitar a idéia segundo a qual a nova lei proibitiva poderia alterar a natureza de um contrato anteriormente concluído". Referindo-se à teoria de Odilon Barrot, segundo a qual deve sempre retroagir a lei mais favorável, aponta Gabba a deficiência desse critério. Sua crítica a Savigny é magistral. A distinção feita por Savigny, escreve Gabba, não tem fundamento científico e é de aplicação mais perigosa do que útil. Distinguindo entre direito adquirido, expectativa e faculdade, Savigny considera que o estado pessoal não é em geral um direito adquirido, limitando este conceito ao domínio patrimonial. A distinção feita pelo chefe da escola histórica entre normas relativas à existência de direitos (*dasein*) e à aquisição de direitos (*erwerb*) só tem para Gabba valor teórico. Como poderemos fazer esta distinção na prática? pergunta o professor da Universidade de Pisa. Na realidade, o que importa, dizia muito bem Jean Guehenno, não é o pensamento dos grandes homens mas a reação que produz no homem da rua. E as perguntas se multiplicam, apontando as lacunas do sistema de Savigny. No caso por exemplo de uma lei que estatuisse que o adotado não pudesse ter o nome do adotante, não haveria uma modificação na existência do direito? E não haveria também uma modificação no modo de aquisição do direito? Como pois compreender essa distinção que não é nem nova, nem exata, segundo a expressão de Gabba.

Vemos pois, pela própria crítica das outras doutrinas, surgir a teoria do direito adquirido de Gabba, que começa a esboçar-se quando estudamos Lassalle, que já estabelecia o princípio de que a lei nova não deve atingir o direito adquirido. "O conceito de retroatividade, disse Lassalle, é o conceito da violação da liberdade e da responsabilidade do homem e, por esse motivo, ela é inadmissível." A razão do respeito do direito adquirido é, para Lassalle, a inviolabilidade do homem, da sua liberdade, a dignidade individual, a impossibilidade de separar da pessoa o direito que já entrou no seu patrimônio. Lassalle publicou seu livro "*Teorie der erworbenen Rechte und der Collision der Gesetze*", em 1861, tendo profundamente influenciado Gabba. Mas Lassalle, com sua formação revolucionária, partia dos conceitos filosóficos não chegando à precisão da técnica jurídica que é tudo em direito, pois talvez possa aplicar-se ao direito a definição que Henri Poincaré dava da matemática "é uma linguagem cômoda". Baseando-se na idéia de dignidade individual, considerava a retroatividade como violação dessa dignidade, declarando que, se o ato dependia da vontade do indivíduo, a lei nova não devia retroagir para que se respeitasse a liberdade individual. Ao contrário, toda lei que, embora se referindo ao indivíduo, não se relacionasse com atos decorrentes de sua vontade, podia retroagir.

Devíamos, pois, apenas saber se o direito provinha ou não de ato voluntário. Mas também a doutrina de Lassalle não resolvia o problema. E' ponto pacífico que a lei que regula a sucessão do ahintestado não retroage. Ora, é necessária toda a dialética e os numerosos sofismas da inteligência profunda de Lassalle para enquadrar este e outros casos na sua teoria. Outra noção de grande interesse que surge na obra de Lassalle é o conceito de ordem pública, cuja importância aponta no problema da retroatividade. Explica ele que a única fonte do direito é a consciência social e declara que "adquirir um direito e querer conservá-lo numa época em que a consciência geral não considera mais esse direito como admitido e lícito, é afirmar e negar, invocar e excluir, ao mesmo tempo, o título jurídico em virtude do qual se adquire o direito, ou seja a conformidade que deve existir entre o direito e a consciência geral da qual emana". Quando a ordem pública, quando a consciência geral não mais reconhece um direito, uma nova lei pode extingui-lo, mesmo retroagindo. Algumas idéias novas lançou Lassalle, mas faltou-lhe a capacidade técnica indispensável aos grandes novadores. Pensador original, não foi todavia um jurisconsulto.

Uma parte das idéias de Lassalle seria desenvolvida por Gabba, que com elas renovaria o conceito de direito adquirido, cujas origens já pesquisamos na Idade Média. Sabemos que o Código civil francês adotara o termo de direito adquirido, firmando-o na legislação através do seu artigo 2.135:

"Dans aucun cas, la disposition du présent article ne pourra préjudicier aux *droits acquis* à des tiers avant la promulgation du présent titre."

Já vimos as diversas definições de direito adquirido e a caracterização que dele nos dá Gabba. Acrescentaremos que, para haver direito adquirido, deve haver um fato aquiritivo, pois *jus oritur ex facto*, e um direito em sentido objetivo, devendo ter o fato aquiritivo todos os elementos exigidos pela lei antiga, pois, senão, deixa de haver direito adquirido para transformar-se o direito numa possibilidade, numa expectativa.

Assim, para citarmos um exemplo já muito conhecido, se a lei antiga exige 16 anos para que se possa testar e a lei nova 18 anos, a lei nova retroage atingindo os maiores de 16 e menores de 18 anos cuja sucessão ainda não foi aberta. No caso, explica Gabba, trata-se apenas de uma faculdade. Tal é também o caso de um parente em sexto grau diante de uma lei que limite a herança ao 3.º grau de parentesco, por exemplo.

Mes, há, na aplicação do critério, numerosas dificuldades, tanto mais que o conceito de patrimônio não está muito bem definido, o que vem dificultar sobremaneira a compreensão nítida do que seja o direito adquirido.

Algumas vezes a dificuldade torna-se quase insuperável. Assim De Ruggiero cita o exemplo de uma norma que elevasse o limite da menori-



dade de 21 a 25 anos. Esta lei deverá ou não ser retroativa? Tratar-se-á no caso de direito adquirido? De simples faculdade? As opiniões são as mais divergentes.

Mas, não obstante as indecisões a que nos leva o critério de Gabba, foi ele introduzido em quase tôdas as legislações, inclusive no Brasil.

Efetivamente, dispunha a antiga lei de introdução ao código civil no seu artigo 3.º que:

“A lei não prejudicará, em caso algum, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, ou a coisa julgada”.

E continuava, definindo o direito adquirido como sendo o “direito que o seu titular ou alguém por ele possa exercer, como aquêle cujo começo de exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável a arbítrio de outrem”, o ato jurídico sendo “o já consumado, segundo a lei vigente, ao tempo em que se efetuou”, e a coisa julgada, “ou caso julgado, a decisão judicial de que já não caiba recurso”.

Esse artigo do código estava de acôrdo com o § 3.º do artigo 11 da Constituição de 1891 e com o artigo 113 n.º 3 da constituição de 1934, que já especifica o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Já a Constituição de 1937 não faz mais referência ao assunto, estabelecendo o Decreto n.º 4.657 de 4 de setembro de 1942 que “A lei em vigor terá efeito imediato e geral. Não atingirá, entretanto, salvo disposição expressa em contrário, as situações definitivamente constituídas e a execução do ato jurídico perfeito”.

Já denota esta nova redação da nossa lei de introdução a influência das novas teorias de Bonnecase, Duguit e Jéze, passando-se do direito adquirido para a nova terminologia baseada na situação jurídica. Também com Roubier vieram os redatores da nova lei de introdução falar do efeito imediato (não mais se protegendo os direitos contra a retroatividade mínima, ou seja, passando a lei nova a atingir os efeitos posteriores à lei provindo de contratos anteriores a esta). A Constituição de 1946, consagrando a volta ao regime da legalidade, restabelece no artigo 141 § 3.º o preceito da Constituição de 1934:

“A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Aceitou assim a nossa legislação a teoria do direito adquirido firmada por Gabba, teoria esta que continua a reger os destinos do nosso direito transitório.

Acêrca da especificação que encontramos na cláusula de irretroatividade, escreve Clóvis Bevilacqua que na realidade “as definições são suficientemente claras e precisam o que se deve entender pela retroatividade das leis. Em rigor, tudo se reduz ao respeito assegurado aos direitos adquiridos; mas, como no ato jurídico e na coisa julgada se apresentam momentos distintos, aspectos

particulares do direito adquirido, foi de vantagem, para esclarecimento da doutrina, que se destacassem êsses casos particulares e dêles se desse a justa noção”.

Todavia, a parte construtiva da obra de Gabba foi muito criticada. Na realidade, não se mantém de pé o conceito de direito adquirido. E' uma noção já caduca. Compreende elementos heterogêneos, prerrogativas que podem ser, não somente direitos, mas ainda, como o diz Planiol, faculdades de exercer ou de possuir certos direitos. Assim, certas pessoas podem ter uma habilitação, uma qualidade, uma capacidade, sem que esta qualidade seja objeto de direito no sentido técnico da palavra. O direito adquirido talvez não passe de um artifício verbal, como o pensa o ilustre juriconsulto francês. Planiol volta até Savigny e critica Gabba por ter esquecido a distinção entre a existência do direito e o modo de aquisição dêste direito. Encontramos a mesma idéia em Colin e Capitant.

Roubier fêz uma crítica muito séria da noção de direito adquirido. Mostra êste jurista que a doutrina sempre procurou esconder-se por trás do conceito de direito adquirido. Não podendo resolver o problema da retroatividade, ela fêz do direito adquirido uma noção metafísica. Falseando seu sentido, fêz com que o direito adquirido abrangesse todos os casos nos quais se considerava que a lei nova não devia ser aplicada. A dificuldade principal não é a definição do direito adquirido *strictu sensu*. Todo mundo tem uma idéia clara do que seja direito adquirido. Sabe-se que um contrato é perfeito desde que haja acôrdo das vontades. Sabe-se que o direito de herdar se torna um direito adquirido com a abertura da sucessão, com a morte do testador. Mas surge a dificuldade por ter sido dado ao direito adquirido um novo sentido, um *sentido lato*. E' nesta acepção que não conseguimos definir o direito adquirido, podendo apenas enumerar os diversos casos que abrange. Tal é a dificuldade central e até agora insuperada da teoria do direito adquirido que, partindo de uma noção clara e conhecida, a transformou num conceito metafísico, incompreensível, sem utilidade alguma.

A primeira teoria, a do direito adquirido *strictu sensu* era simplista; deixava sem solução numerosos casos. Já a teoria do direito adquirido em sentido lato não tem utilidade alguma, nada resolve, falseando apenas o problema.

Escreve Roubier muito acertadamente: “Et précisément, si les auteurs sont tellement embarrassés pour fournir dans notre matière une définition claire du droit acquis, c'est parce qu'ils veulent lui donner un autre sens et une autre portée, et qu'ils entendent en réalité, sous le couvert de ce mot, fixer de la manière qui leur paraît la meilleure, les véritables règles de solution des conflits de lois; ainsi compris, le droit acquis n'est plus qu'un pavillon qui couvre toute espèce de



marchandises, et, en se débarassant de cette formule, on ne détruit rien de solide, ni de sérieux.”

Na realidade, o direito adquirido em sentido lato compreende numerosos direitos que é difícil poder considerar como direitos adquiridos. Assim, por exemplo, a Corte de Cassação de França declarou a 21 de julho de 1823 que reduzir o tempo de prescrição seria tirar ao credor um direito que lhe é garantido pela lei. Haveria pois direito adquirido no caso. Talvez cada um de nós também tenha direito adquirido a que toda a legislação em vigor não mude. Poder-se-á pois dizer com Roubier e com Planiol que o direito só se torna direito adquirido quando se prejudicou que esse direito não devia ser atingido pela lei nova.

Mailher de Chassat considera que o testamento feito de acordo com a lei em vigor no momento conserva seu valor mesmo que surja uma lei nova antes da morte do testador pois, pensa esse jurista, o testamento fez com que o testador tivesse adquirido o direito de fazer seu testamento de acordo com a lei antiga. Vemos pois a evolução, a ampliação que sofreu o conceito de direito adquirido.

Hoffmann e Pfaff, na Alemanha, no livro *Excursus über österreichisches allgemeines bürgerliches Recht*, que data de 1878, e Planiol e Ripert, na França, apontaram a ilusão criada pela doutrina do direito adquirido. Houve na realidade uma deformação terminológica que transformou totalmente a doutrina.

Resumindo, podemos dizer com Roubier que a teoria do direito adquirido *strictu sensu* é incompleta pois não protege os direitos condicionais. Mas, se introduzirmos os direitos condicionais entre os direitos adquiridos, caracterizando estes por sua irrevogabilidade, deveremos aceitar que todo direito revogável seja atingido por lei nova, sem que haja retroatividade. Tal concepção deixaria de considerar direito adquirido a doação entre esposos que é revogável segundo o artigo 1.096 do código civil francês.

Mas o problema se torna ainda mais complexo, no caso da maioridade alcançada de acordo com a lei antiga, quando a lei nova exige limite superior de idade. A teoria do direito adquirido não pode proteger as maioridades já alcançadas diante da lei nova.

Na realidade, as leis podem ser retroativas sem lesar direitos adquiridos como o vimos neste último exemplo e podem lesar direitos adquiridos sem ser retroativas. Este seria o caso de uma reforma que aboliria a escravidão por exemplo. A lei, no caso, teria apenas efeito imediato, não seria retroativa, embora lesasse direitos adquiridos. Todavia seria bom lembrarmos que o que alguns chamam de efeito imediato não é para outros senão a retroatividade mínima.

Duguit opõe-se à teoria do direito adquirido, assinalando que se há direito adquirido, também

deve haver direito inato, o que nos faria voltar à antiga e caduca teoria do direito natural.

Bonnecase tenta mudar a terminologia, substituindo o direito adquirido pela situação jurídica concreta e a expectativa pela situação jurídica abstrata. Se os conceitos mudam, as idéias permanecem as mesmas.

Na verdade, como o quer Duguit, não passa o direito adquirido de uma solução metafísica, de uma solução verbal, de uma explicação tautológica, como quando explicávamos que o ópio faz adormecer porque tem uma virtude dormitiva. E' preciso, em direito também, ultrapassarmos a época metafísica.

Basta consultar a jurisprudência, escreve Planiol, para compreender que a expressão *direito adquirido* não tem sentido preciso. Dizem que há direito adquirido quando a lei não retroage. E, do mesmo modo, afirmam o princípio de que a lei não retroage quando há direito adquirido. Estamos diante de um círculo vicioso. E tem razão Planiol ao dizer “quand on tente de dégager de l'ensemble de ces arrêts une notion générale du droit acquis, on constate que c'est tout simplement le droit qui ne peut pas être atteint par la loi nouvelle”. Tal é a doutrina moderna que se opõe à teoria do direito adquirido.

De fato, o conceito de direito adquirido não é dos mais sólidos, mas a obra de Gabba tem seus méritos, pois teve sua utilidade. Foi um esforço e um esforço gigantesco que abalou todas as doutrinas anteriores apontando suas lacunas, seus pontos fracos. Foi um esforço criador que vingou, senão totalmente ao menos em parte.

O campo tornou-se deserto, esperando por novas construções. O trabalho fecundo de Gabba foi sobretudo o trabalho de destruição. Também o foi a obra de Planiol, e de Duguit que o combateram. E o principal talvez seja justamente esta destruição. Dizia Maurice Maeterlinck que, em todo progresso social, o grande trabalho e o único que seja realmente difícil era a destruição do passado. “Nous n'avons pas à nous soucier, escrevia o dramaturgo belga, de ce que nous mettrons à la place des ruines. La force des choses et de la vie se chargera de reconstruire; elle n'a même que trop de hâte à réédifier, et il ne serait pas bon de l'aider dans sa tâche précipitée.”

Talvez o mesmo acontecesse no direito, quanto ao progresso jurídico.

#### NOVAS DOCTRINAS DA RETROATIVIDADE

A. Destruída a teoria de Gabba pela crítica acerba que dela fizeram os civilistas e os publicistas contemporâneos, novas tentativas foram feitas para resolver o problema da retroatividade. Novas doutrinas surgiram exigidas pelas condições políticas e sociais, pela necessidade que



havia de proteger um certo "statu quo" econômico. As novas doutrinas não provinham da pura especulação, não eram, como o nota Josserand "un jeu d'esprit sans portée pratique immédiate". Decorriam, ao contrário, da própria evolução da sociedade, pois continuavam a existir os interesses particulares cuja salvaguarda dependia da manutenção do princípio da irretroatividade. Da mesma maneira que, no domínio da responsabilidade civil, a teoria do risco profissional impôs-se com Saleilles e Josserand para abolir uma situação insustentável, as doutrinas de Bonnecase, Duguit e Jéze nasceram para defender direitos desprotegidos, depois da crítica violenta sofrida pela teoria de Gabba, e que não deviam ser violados impunemente.

Dizia Giuseppe Maggiore que devíamos distinguir no estudo jurídico, o passado como domínio da história, o presente como campo da dogmática, o futuro como reino da filosofia. Já tivemos o ensejo de estudar o histórico do princípio da retroatividade e sua doutrina dominante atualmente ou seja a teoria de Gabba. Agora, procuremos, nos esboços de novas soluções, os ideais, as técnicas a nascerem, para os quais tende o nosso direito. E' nas páginas de Bonnecase, de Duguit, de Jéze que os encontraremos.

B. No seu suplemento ao tratado de Baudry-Lacantinerie, Bonnecase substitui o conceito de direito adquirido pela noção de situação jurídica, distinguindo entre situação jurídica abstrata e concreta. A situação jurídica abstrata vem a ser a relação eventual e teórica existindo entre certa pessoa e determinada lei. Tal é o caso, por exemplo, de pessoas que têm com outras certo grau de parentesco e que têm, por esse motivo, a possibilidade de se tornarem herdeiros daquelas. A situação jurídica abstrata só se positivará todavia com a abertura da sucessão, transformando-se então em situação jurídica concreta. Como o diz Bonnecase "enquanto a situação jurídica abstrata é um modo de ser teórico, ou seja, para assim dizer, uma vocação para se beneficiar eventualmente duma lei, a situação jurídica concreta é uma realidade positiva".

Diz Bonnecase que a lei nova pode atingir fatos passados sem retroagir desde que não alcance situações jurídicas concretas. Mais uma vez, assistimos a uma mudança de terminologia, sem que haja, a nosso ver, introdução de idéia nova. A situação jurídica concreta não é ao que parece, senão o direito adquirido no sentido técnico do conceito, ou seja, o que chamamos de direito adquirido *strictu sensu*, tendo tôdas as desvantagens da teoria do direito adquirido, concebendo-se este em sentido restrito.

Para Bonnecase, não há situação jurídica concreta antes da morte do testador e, portanto, uma lei nova que modifique a maneira de fazer os testamentos atingirá, sem que haja retroatividade,

os testamentos já feitos cujos autores ainda estejam vivos. Considera Bonnecase que os direitos condicionais não constituem situações jurídicas concretas, podendo pois ser atingidos pela lei nova sem que haja retroatividade. Vemos pois que a situação jurídica concreta vem corresponder na realidade ao direito adquirido *strictu sensu*.

C. Duguit estudou o problema da retroatividade no seu livro "*L'Etat, le Droit objectif et la loi positive*" (p. 224 e seg. e 586 e seg.) e no seu *Traité de Droit Constitutionnel* (2.<sup>o</sup> volume § 21, §§ 16 e 26). Jéze procurou uma solução para esta questão nos seus *Principes généraux du droit administratif* (pág. 10 e seg.), no seu *Cours de droit Public* (pág. 111 e seg.) e nos seus artigos publicados na *Revue de Droit Public* em 1913, 1916 e 1924.

Duguit distingue entre as situações subjetivas ou individuais, provindo das manifestações individuais da vontade, que não podem ser atingidas pela lei nova, e as situações legais ou objetivas, decorrentes da própria lei, nas quais o ato voluntário não é causa mas apenas condição de formação da situação. As situações legais são subordinadas ao efeito imediato da lei, que não é, segundo Josserand, o efeito retroativo, isto porque ignora esse autor, ao lado de Roubier e outros, a retroatividade mínima. E' interessante lembrarmos que as situações legais são em geral regulamentadas por leis de ordem pública, o que vem facilitar a compreensão da teoria de Duguit.

Ao caracterizar as diversas espécies de situações, diz Duguit que as situações subjetivas têm caráter individual e especial, enquanto as situações legais são constantes e gerais. Ao assestarmos que as situações legais são aquelas que decorrem da lei e não do ato de vontade individual, vemos uma analogia incontestável que surge entre as doutrinas dos publicistas contemporâneos e a doutrina de Lassalle que, grosso modo, fazia a mesma distinção, operando todavia com outra terminologia.

Para esclarecer os dois tipos de situações, demos alguns exemplos. Como situação jurídica legal na qual o ato de vontade é apenas condição podemos citar o casamento. Como situação jurídica subjetiva, ou seja, como situação decorrente de uma manifestação individual de vontade que determina o conteúdo da situação, lembremos o caso das obrigações.

Mas, em relação às situações legais, não deve haver retroatividade e sim apenas efeito imediato da lei. "E' natural, escreve Duguit, que a situação jurídica não possa ser modificada senão a partir do dia em que é promulgada a lei nova. Estranho se pode aplicar a um ato praticado nem a uma situação que surgiu regularmente, numa época em que a lei nova ainda não existia. A situação legal que surgiu regularmente antes da lei nova subsiste tal qual era." Há pois também



para as situações legais a aplicação do princípio da irretroatividade.

A diferença entre situações subjetivas e objetivas vem todavia a ter importância quando estudamos a ação da lei nova sobre os contratos. Sabemos que os efeitos posteriores à lei dos contratos firmados de acordo com a lei antiga, antes da promulgação da lei nova, continuam a ser subordinados à lei antiga. Ao contrário, os efeitos das situações legais (como o casamento, a adoção etc.) são subordinados à lei nova desde que esta é promulgada. Efetivamente, num caso domina o interesse individual, como acontece no mundo do contrato, no outro tem a hegemonia a aspiração social de justiça, que inspira as leis de ordem pública. Tais são as idéias fundamentais de Duguit e de Jéze.

C. Contra a teoria do direito adquirido, surgiu na Alemanha, ou melhor, ressurgiu a teoria dos *facta praeterita* que tem suas origens no mundo medieval. Vamos encontrar esta teoria no nosso direito com a nova lei de introdução ao código civil que assenta a teoria da retroatividade no conceito de ato jurídico perfeito.

Desde a metade do século XIX, Von Scheurl, no seu livro *Beitrag zur Bearbeitung des romischen Rechts*, publicado em Erlangen em 1853, opõe ao conceito de direito adquirido o do ato perfeito sob a lei antiga, o *factum praeteritum*.

A reação contra Savigny e a teoria do direito adquirido domina os escritos de M. E. Burckhard, de L. Schiffner, de Windscheid, de Dernburg e Regelsberger.

Entre outros autores, Goppert mostra nos *Ihering's Jahrbücher* a inaplicabilidade da teoria do direito adquirido no direito penal. Chironi desenvolve na Itália a teoria dos *facta praeterita*, expondo-a e desenvolvendo-a no seu livro *Della non retroattività delle legge in materia civile* que data de 1885. Para Chironi, nós temos *facta praeterita* ou, aceitando a terminologia italiana, *atti compiuti* quando podemos ter uma ação em justiça, em defesa de nosso direito. O critério de Chironi é todavia insuficiente pois não protege por exemplo o testamento feito contra uma lei nova que surja antes da morte do testador e mude a maneira de fazer o testamento.

D. Na França, um grande progresso foi feito com o trabalho de Vareilles Sommières *Une théorie nouvelle sur la rétroactivité des lois* (in *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1893). Distingue este jurista entre o efeito imediato da lei e a retroatividade, desconhecendo a chamada retroatividade mínima. A parte construtiva de Vareilles Sommières baseia-se essencialmente nos fatos. Considera ele que uma lei nova que elevasse a idade necessária para alcançar-se a maioridade atingiria as pessoas que segundo a lei antiga já eram maiores mas que ainda não tinham a idade necessária para tornarem-se maiores de acordo

com a lei nova, baseando-se para chegar a esta conclusão no efeito imediato da lei. Sua crítica aos direitos adquiridos foi vitoriosa e os grandes civilistas hodiernos a repudiaram seguindo em muitos casos Vareilles Sommières. Rejeitaram a teoria do direito adquirido Planiol e Ripert, Abello e Chironi, Colin e Capitant e outros.

E. Nos seus livros, *Geschichte des intertemporalen Privatrechts* e *System des deutschen bürgerlichen Uebergangsrechts*, publicados no começo do nosso século em Leipzig, Affolter estabelece uma regra geral, segundo a qual a lei antiga que rege o fato anterior à lei nova, rege também seus efeitos posteriores a esta última lei, a menos que o sentimento de justiça não o permita. Já na doutrina de Affolter não encontramos a justificação do efeito imediato da lei. Todavia, ponto novo e interessante que surge com sua obra é sua concepção orgânica dos fatos que lhe faz admitir a sobrevivência da lei antiga. A esta concepção opor-se-á a concepção atomista procurando distinguir cada fase do ato para que não haja nem sobrevivência da lei antiga, nem retroatividade da lei nova, e sim apenas efeito imediato desta. Tal concepção presidira ao pensamento de Roubier quando em 1929 escreve seu livro *Les conflits de lois dans le temps*.

Entre estas novas tentativas, poucas nos deram uma solução definitiva. Cada qual foi contestada, atacada, criticada. Nenhuma nos deu uma solução que resolvesse o problema em toda sua complexidade. Cada uma delas, todavia, procurou aproximar-se o mais possível da perfeição, abrangendo maior número de casos, criando uma linguagem, uma técnica jurídica mais aprimorada, mais adaptada às condições de vida hodiernas.

Mas, talvez, também dos teóricos modernos pudéssemos dizer o que Clóvis Beviláqua dizia dos antigos: "Os escritores opondo a idéia de direito adquirido à de expectativa de direito, como fizeram Blondeau e Demolombe, ou de interesse, como propuseram Laurent e Teófilo Huc, ou de faculdade, como quer Gabba, que estudou particularmente esta matéria, nenhuma luz trouxeram à questão, antes concorreram para obscurecê-la."

Talvez estivesse com a razão Clóvis Beviláqua. Mas, talvez, também, haja certo progresso feito. Talvez as novas doutrinas se adaptem melhor ao mundo de hoje, se apliquem mais facilmente, sejam mais cómodas. E talvez nem tenham importância os resultados alcançados, pois, "o espírito humano, dizia Paul Valéry, é absurdo pelo que procura, é grande pelo que acha." Achamos que na realidade é o contrário, o homem é grande pelo que procura, absurdo pelo que encontra. A grandeza está no esforço, na tentativa, na ação. E essa ação, essa tentativa, esse esforço é que fazem os grandes juristas, graças aos quais o direito se desenvolve e progride.



Departamento de Imprensa Nacional  
Rio de Janeiro - Brasil - 1951



# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

## VOLUMES EDITADOS

### ANO I — 1937-1938

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

### ANO II — 1939

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

### ANO III — 1940

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

### ANO IV — 1941

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

### ANO V — 1942

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

### ANO VI — 1943

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

### ANO VII — 1944

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

### ANO VIII — 1945

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

### ANO IX — 1946

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

### ANO X — 1947

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

### ANO XI — 1948

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

### ANO XII — 1949

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

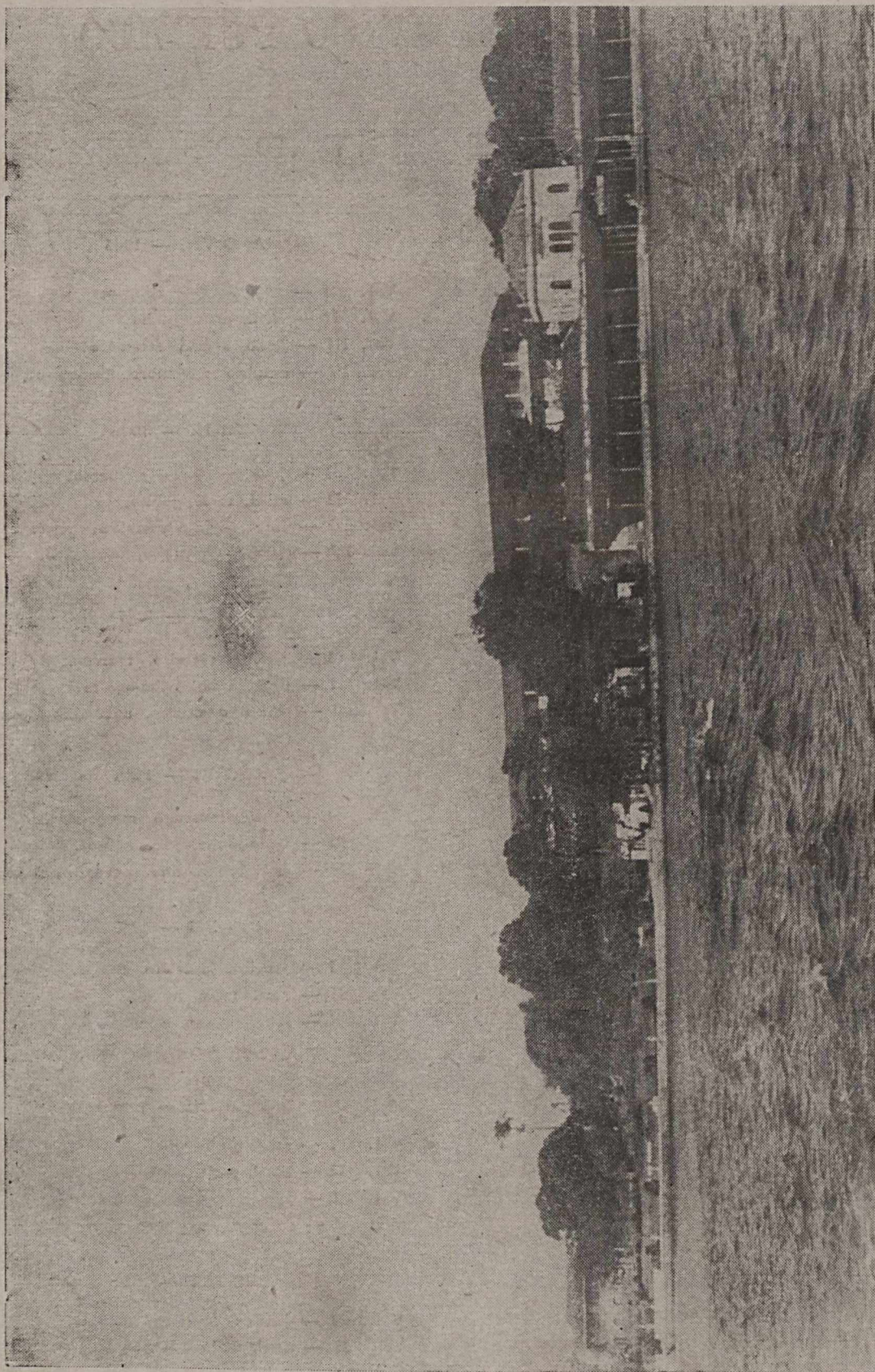
### ANO XIII — 1950

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

### ANO XIV — 1951

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





HOSPEDARIA DE IMIGRANTES — Ilha das Flores — Objeto de uma reportagem a ser publicada na "Revista do Serviço Público"