

REVISTA  
DO  
SERVIÇO  
PÚBLICO

ANO XIV  
Volume III — N. 2  
Agosto de 1951

DEPARTAMENTO  
ADMINISTRATIVO  
DO  
SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO: DASE

---

DIRETOR-GERAL

Arizio de Viana

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 DO BRASIL

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Espírito Santo Mesquita

CONSULTOR JURÍDICO



# 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

AGOSTO DE 1951

Vol. III - N. 2

## SUMÁRIO

### EDITORIAL

Pág.

A Evolução do Cargo Público no Brasil ..... 3

### COLABORAÇÃO

- ✓ Plano de Recuperação Econômica do São Francisco — LUCAS LOPES ..... 5
- ✓ Associações de Classe — CELSO DE MAGALHAES ..... 15
- ✓ Tendências da Ciência Política Contemporânea — J. GUILHERME DE ARAGÃO ..... 18
- ✓ Ensaios de História da Administração — M. PIO CORRÊA JR. .... 21
- ✓ Aposentadoria do Extranumerário não Amparado — PAULO POPPE DE FIGUEIREDO ..... 24
- ✓ Exemplo Salutar de Economia Dirigida — PAULO TAVARES ..... 31
- ✓ Catalogação Cooperativa e Catalogação Centralizada — LYDIA DE QUEIROZ SAMBAQUI ..... 36

### ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

✓ O Secretariado das Nações Unidas — (Trad. de Espírito Santo Mesquita) Continuação ..... 40

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

#### ORGANIZAÇÃO

A Estrutura Científica e o Caráter Técnico da Organização do Trabalho — JOSÉ EIRAS PINHEIRO (Continuação) ..... 43

#### PESSOAL

✓ Formação de Pessoal no D. C. T. — BELMIRO SIQUEIRA ..... 56

### DOCUMENTÁRIO

✓ Princípios e Problemas de Governo — CHARLES G. HAINES e BERTA M. HAINES (Trad. de Espírito Santo Mesquita) ..... 59

### DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

✓ A Responsabilidade Civil em Acidentes de Automóveis — ARNOLD WALD ..... 62

### NOTAS

Projetos que tiveram andamento na Câmara dos Deputados (Plenário) durante o mês de Agosto ..... 70

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público

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

---

## REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Edifício da Fazenda-6.º andar — Sala 619

Rio de Janeiro — Brasil

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

Administração ..... 22-9961 Ramal 527

Expedição ..... 22-9961 Ramal 555

Enderêço telegráfico: REVISDASP

Diretor — ESPÍRITO SANTO MESQUITA

Secretário — Wanda Silva Wolter

---

### Expediente

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

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

Número avulso.... Cr\$ 5,00

---

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

---

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

---

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

---

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

---

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

## A Evolução do Cargo Público no Brasil

**D**IANTE de sua atividade multimodal e complexa, o Estado Moderno diferenciou de tal modo a função pública a ponto de transformar a administração em “universidade atuante”. Naturalmente, pesam, ainda, sobre o serviço público, conceitos pejorativos como os de máquina burocrática, labirinto de canais competentes, mar e papelório, e outros que tais, sendo mesmo de notar que os aspectos negativos, sobrevivência da administração pública regalista de arrecadação, escrituração de réditos, pedidos e concessões, apenas significam excessos, que se devem corrigir, da atividade de “legalização do ato administrativo”.

Ninguém pode negar, entretanto, a multiplicidade de profissões eminentes e especializadas que integram o serviço público moderno. Na administração federal do Brasil, ascendem elas a mais de uma centena e não será exagêro afirmar que não há currículo de ensino superior que não se faça representar, nos quadros do funcionalismo, por numeroso grupo de carreiras profissionais, séries funcionais, funções e cargos isolados. Se é flagrante a valorização da função pública, em relação à forma de atividade, não menos eminente se afigura sua colocação diante do agente humano do trabalho. E da consideração desses dois aspectos emerge a importância do cargo público na atividade do Estado. Tal importância será, entre nós, mais nitidamente aferida, se em confronto com a transformação por que vem passando o cargo público em nosso sistema administrativo. Neste particular, evoluímos do cargo público, “privilégio”, “dádiva patrimonial”, para o cargo público, unidade de trabalho remunerado. No primeiro estágio, a função pública era, por assim dizer, beneplácito do Estado e o fidalgo, o seu beneficiário natural. Os primeiros postos de comando do Brasil Colônia derivaram de “doações”. Também se doaram lugares e “ofícios” de escrivão, tesoureiro, almotacé, contador, sendo ilustrativas, a respeito, as doações reais aos colonos que casassem com as órfãs mandadas ao Brasil pela rainha D. Catarina de Áustria, conforme o demonstra Rodolfo Garcia, em “As Órfãs”. Por tal meio, o funcionário público colo-

nial, saindo de uma categoria social dominante, vinha constituir uma espécie de "patriciado administrativo". Com o tempo, é certo, o princípio de graça para o titular do emprêgo público assumiu um aspecto patrimonial, configurado na renda ou no ordenado que o exercício do cargo pressupunha. Exemplo dêsse caráter patrimonial está no decreto de nomeação do Visconde de Cairu para professor de Economia Política. Diz o ato real: "Por me constar que José da Silva Lisboa, Deputado e Secretário da Mesa de Inspeção de Agricultura e Comércio da Cidade da Bahia, tem dado tôdas as provas de ser muito hábil no ensino daquela ciência, sem a qual se caminha às cegas, e com passos muito lentos. . . lhe faço mercê da propriedade e regência de uma cadeira de aula pública, com o ordenado de 400\$000."

Era de esperar que a tendência gradativa da implantação do sistema do mérito, presente desde a transmigração da família real portuguesa para o Brasil, viesse reffrear, ao menos paulatinamente, o caráter gracioso do exercício da função pública. Todavia, em que pese à sucessão de numerosos concursos de provas e de títulos realizados no decorrer do século XIX, o provimento gracioso e regalista sempre se superpôs ao livre ingresso, de tal modo que, ainda no comêço dêste século, verberava Sílvio Romerc o sistema em voga de se distribuirem empregos como quem dispõe de uma propriedade particular. Vieram, depois, os projetos de Estatuto; esquematizaram-se direitos e deveres de funcionários, mas o antigo regime de eleição no provimento do cargo só foi dominado pelo ingresso livre e impessoal no serviço público, a partir de 1938. Desde então, o cargo público assumiu o conceito como unidade do trabalho remunerado, configurada entre dois têrmos: o conjunto ou atribuições determinadas e a origem de legalidade do cargo. Se o primeiro têrmo é de ordem técnica, de interêsse para a racionalização do serviço público, o segundo diz respeito à legitimidade da função. Desde 1934, como sabemos, foi consagrado, expressamente, o princípio legal da criação do cargo público, estando, por conseguinte, resolvido o problema da legitimidade da função. Impõe-se, agora, dar solução ao problema técnico de determinação das atribuições de cada célula de trabalho. Eis aí um programa de trabalho a que não está alheia a atual administração do país.

# COLABORAÇÃO

## Plano de Recuperação Econômica do São Francisco

Análise cultural e técnica de suas diretrizes

LUCAS LOPES

(Extraído do livro *Plano de Recuperação Econômica do S. Francisco* que será editado pelo Serviço de Documentação do D.A.S.P.)

### PRELIMINARES

"If we are successful here, we can march on, step by step, in a like development of other great natural territorial units within our borders."

(F.D. Roosevelt — *Message on T.V.A.*)

**A** IDÉIA de se encaminhar, nesta quadra de nossa evolução, uma parcela dos recursos da União para fomentar o desenvolvimento econômico de uma grande área retardada do interior do País, merece ser analisada no pórtico deste trabalho em que apresentamos as conclusões de um longo esforço de planejamento que dela derivou.

E' uma idéia nova, entre nós envolvendo novos conceitos de atuação administrativa do governo e criando novo campo de relações entre as Unidades de um corpo Federativo e a União.

Uma entidade geográfica que transcende as divisas de vários Estados é erigida em quadro territorial de ação de um novo órgão da administração federal a que se atribui a missão de variada e extensa atuação governamental.

"A providência dos constituintes de 1946 tornou exequível o aproveitamento das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e seus afluentes, sob a forma de empreendimento obrigatório da União. Nos termos do art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quantia não inferior a um por cento das rendas tributárias federais deverá aplicar-se nessa tarefa, anualmente, durante vinte anos, segundo as diretrizes de um plano a ser traçado e executado pelo Governo federal. Ficaram, portanto, assegurados os recursos, reconhecida a necessidade de um plano, e estipulado o prazo para sua execução, isto é, garantias mínimas indispensáveis contra os perigos de possíveis proteções, divergências de orientação e, sobretudo, descontinuidade no andamento das obras. Sob qualquer de seus aspectos, a valorização econômica da extensa região e a elevação do padrão de trabalho dos seus habitantes

é problema que ultrapassa o âmbito dos interesses regionais, para adquirir extraordinária significação nacional. Não era mais lícito protelar a restauração do grande Rio; cumpria, ao invés, restituir-lhe, deliberadamente, as funções históricas que lhe reconheceram os estudiosos: traço de união vital entre o Norte e o Sul do país, fonte de energia hidráulica, celeiro de víveres, condensador de populações. Urgia e urge subjugar as suas águas, regularizando a sua vazão e promovendo a sua utilização racional, a fim de atender à multiplicidade de objetivos do empreendimento: navegação e transporte, irrigação, produção de energia elétrica, reflorestamento e restauração do solo, colonização e industrialização".

"Não se devem subestimar, entretanto, as dificuldades dos trabalhos para a sua execução. E' a primeira tentativa, em nosso país, de planejamento regional, cujo maior obstáculo não está em projetar determinadas obras e serviços, mas em selecionar e executar os de maior repercussão na vida econômica e social das populações interessadas, condicionado, por outro lado, o início de qualquer obra à existência de suficientes recursos humanos, técnicos e financeiros, para sua realização dentro dos prazos prefixados. Cumpre planejar de acordo com os dados de rigoroso levantamento das condições de área que se pretende recuperar e desenvolver, escolhidos os projetos realizáveis, com absoluto senso prático e ausência total de zelos particularistas ou veleidades regionalistas, mas segundo prioridades, decorrentes da própria natureza dos trabalhos, e ordem lógica de urgência." (1)

É, sem dúvida, verdade que a experiência do Plano do São Francisco tem um significado novo na dinâmica de nossa organização federativa. Em outra oportunidade (2) lembramos, ao analisar certos problemas de política nacional, que um ponto crítico de nosso regime federativo reside

(1) Mensagem Presidencial — 1946.

(2) LUCAS LOPES — "*Estudos de Política do Brasil*" — À margem do problema de interiorização da Capital Federal — Rio — 1948.

no choque de duas tendências e duas concepções diferentes de eficiência da ação governamental. A primeira defende a premissa de que o máximo de eficiência governamental existirá quando a administração agir dentro de planos nacionais concluídos, considerando o país como um todo, dando prioridade a esta ou àquela obra pública de acôrdo com o seu grau de interesse nacional. A segunda imagina a ação governamental orientada no sentido de dar a cada unidade federada o máximo de liberdade de planejamento e de ação; a eficiência do conjunto deve resultar da soma, da justa posição dos resultados obtidos na órbita provincial. A primeira pleiteia a concentração de recursos financeiros nas mãos da União, que os empregará nas bases de um Plano Político Nacional; a segunda bate-se pela distribuição de recursos às províncias, que os empregará de acôrdo com os seus interesses imediatos. Esta última tendência se expressa no campo político de forma tumultuária; sugere oposições regionais; fomenta a formação de blocos provinciais e renova, em cada período de lutas políticas, os mais perigosos sentimentos de discussão e as mais fundas mágoas.

A eleição de uma bacia hidrográfica que ocupa parte substancial de cinco unidades da Federação, e tem sua economia vinculada a vários outros Estados, para área de planejamento e ação do Governo da União, é um novo conceito com repercussões evidentes no estreitamento de nossos laços federativos, a sugerir e abrigar o aperfeiçoamento das relações de vários Estados entre si e com o Governo Central.

A escolha da bacia do São Francisco para campo dessa experiência é justificada por teses construtivas de política nacional. A oportunidade e o vulto do empreendimento merecem ser analisados.

Em capítulos seguintes focalizaremos o sentido nacional do Plano do São Francisco que se caracteriza como obra de povoamento e de integração geopolítica. Esta obra já se processa lentamente, ao sabor de impulsos e iniciativas individuais, sem método e sem diretrizes gerais. A ação do governo será principalmente de catalise, de ativação de um processo natural de fixação humana, em contraposição a tendências de centrifugismo migratório, de conseqüências graves para a estrutura de nosso quadro demográfico, econômico e político.

Desde que se fixou com nitidez e gravidade no panorama de nossa política o problema da integração da bacia do São Francisco ao âmbito das regiões desenvolvidas do litoral, não há como protelar as medidas que o tornarão superado.

Poder-se-ia discutir o vulto do esforço a ser empregado, em face de outras necessidades do país e este foi um tema de debates parlamentares. Já é, entretanto, uma tese vencedora que o emprego de 1%, apenas, das rendas tributárias da União, numa área que representa cerca de 7% do território nacional, e tem tão grande significação como a bacia do São Francisco, é uma medida

ponderada e certa. As regiões mais desenvolvidas do país já absorvem recursos muito maiores. Outros empreendimentos governamentais de fomento a economia encontram também os recursos que necessitam.

O Plano do São Francisco é oportuno e se enquadra no esquema de nossas possibilidades atuais.

A experiência que êle significa de gastar-se de forma coordenada uma determinada importância para atender ao conjunto de problemas de uma determinada área, é um primeiro passo em rumo novo.

O sucesso de sua realização sugerirá novos empreendimentos em outras bacias e outras unidades geográficas ou humanas do nosso País.

#### SENTIDO NACIONAL DO APROVEITAMENTO DO SÃO FRANCISCO

“Compreendamos que o *milagre da unidade*, obtido pela força centrípeta da realidade teria sido diluído pelos imperativos cósmicos, diferenciadores do litoral de norte a sul, se pelo centro da terra imensa, percorrendo os gerais dos planaltos e ligando as terras altas interiores de Minas aos sertões semi-áridos do nordeste, não tivesse o São Francisco fixado a *base física* da unidade empolgante do Império, constituindo aquele grande *Tablado geográfico* em que populações de missionários, bandeirantes e vaqueiros realizaram, com o vigor próprio das coisas anônimas, o *embasamento do Império* e fixaram o cerne da unidade política indestrutível”.

(VICENTE LICÍNIO CARDOSO — *À Margem da História do Brasil*)

Parece-nos que, antes de tentarmos raciocinar sobre a recuperação econômica do Vale do São Francisco como engenheiros, agrônomos, economistas ou geógrafos, devemos indagar quais os objetivos políticos mais amplos que levaram o constituinte de 1946 a determinar que se empregue, durante 20 anos, 1% das rendas tributárias da União, no estudo e na execução de um “plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes”.

Por que motivo foi a bacia do São Francisco destacada como merecedora de um tratamento especial no quadro de nossa estrutura territorial? Existirão razões que transcendam à simples valorização da área privilegiada? Quais os objetivos nacionais que se pretende atingir com o desenvolvimento da grande calha fluvial?

Esboçando respostas a tais indagações deixaremos de parte, no momento, uma série de considerações de sentido histórico que, explicando a evolução social preterida da região, poderiam indicar rumos de uma desejável evolução futura, para atentarmos a observações de caráter geográfico, de sabor levemente geopolítico, que apontam as circunstâncias mais atuantes no processo de fixação e desenvolvimento humano no grande Vale.

A “posição” parece-nos o fator geográfico que maior projeção nacional confere ao São Francisco. Sem possuir o caráter de rio de penetra-



ção da hinterlândia, porque desenvolveu a maior parte de seu curso ao longo de uma paralela ao litoral e porque teve sua função carreadora interrompida bem próximo da embocadura, o São Francisco não assistiu o desenrolar de uma ocupação humana contínua de suas margens; além de uma série de quedas e desníveis, grandes trechos de terras semi-áridas interrompiam a penetração montante de gentes.

Se a ocupação demográfica do baixo São Francisco pôde atingir a um grau razoável de

concentração, somente a muitas centenas de quilômetros acima das cachoeiras, já nas nascentes do rio principal e de seus formadores é que o adensamento humano pôde novamente se fazer, não mais sob a influência direta das águas do São Francisco, porém ao estímulo de uma grande riqueza mineral e de uma agricultura pioneira, que eram exploradas por homens vindos do Sul, de outras bacias e outras veredas de penetração do território.



Ao longo de mais de um milhar de quilômetros as margens do grande rio permanecem quase vazias de população, sem o poder de fixação humana que os grandes vales têm apresentado em outras regiões do mundo, sem atrativos para desbravamentos e imigrações.

Quem observar com atenção os mapas de distribuição da população do Brasil, ou cartogramas de produção, de riqueza, de trabalho, de vida social, de presença humana enfim, notará que duas grandes áreas escuras, cheias de atividade e em franco progresso se encontram isoladas. De um lado o Nordeste, densamente povoado e intensamente trabalhado, de outro o Centro, a "core area" do país, a auréola tributária de Vitória, do Rio e de Santos, onde se acumula uma população numerosa, ativa e progressista.

O litoral brasileiro não se deixou penetrar facilmente, desde São Salvador até o rio Doce, em toda extensão paralela ao Vale médio do São Francisco. A ocupação humana é nêle rarefeita e não teve poder de expansão que lhe permitisse alargar uma mancha contínua de gentes até o caudal san-franciscano.

Verifica-se mesmo uma singular anomalia no quadro de povoamento de nosso território ao longo do litoral paralelo ao São Francisco, que é a rarefação demográfica da região de Pôrto Seguro, da primeira terra descoberta no Brasil.

Estas circunstâncias levam-nos a perceber o problema da valorização econômica do São Francisco como do mais alto interesse político da Nação. A ocupação efetiva do Vale e seu desenvolvimento econômico eliminarão o vazio que separa o Nordeste do Centro e do Sul, dando um sentido objetivo ao esforço que ainda precisamos despende para consolidar a Unidade Nacional.

No mapa "Visão Geopolítica da América do Sul" que preparamos para um trabalho anterior (3) destacamos o São Francisco como um dos "vales de integração geopolítica" do Brasil, destinado a ligar a "core area" do país com a "zona especial de defesa e estabilização geopolítica" constituída pelo saliente atlântico do nordeste brasileiro.

Quando o São Francisco se transformar em área ocupada firmemente, em região desenvolvida e progressista, quando êle puder atrair massas humanas em lugar de as ver partir, ter-se-á formado um elo fortíssimo, material de união e de defesa brasileiras.

Não se pretende apenas melhorar a navegação fluvial e, com isto, aumentar o intercâmbio entre o Norte e o Sul, que se irá fazer mais intenso com as ligações ferroviárias e rodoviárias que se ultimam, mas povoar melhor as margens do grande rio, torná-las economicamente estáveis, elevar o padrão de vida de suas populações, implantar uma civilização ribeirinha que seja uma síntese, uma transição, uma ligação entre as civi-

lizações que se constroem no Nordeste e no Centro do país.

No esquema de um *Plano Político Nacional* a recuperação do Vale do São Francisco tem o objetivo primordial de fortalecer a Unidade Nacional. A posição geográfica da grande corda potâmica marca-lhe o destino de um eixo material de união dos brasileiros. Êle precisa transformar-se, realmente, no rio da unidade nacional e isso se verificará quando o transmutarmos em um Vale de possibilidades e de promessa.

#### SÃO FRANCISCO — "PIONEER FRINGE" ou "HOLLOW FRONTIER"

"Outrora as regiões mais ricas eram aquelas em que a Natureza foi mais generosa; hoje são aquelas onde o homem é mais ativo".

(BUCKIE — *História da Civilização na Inglaterra*)

Um outro aspecto de amplo sentido nacional envolve o problema de recuperação do Vale do São Francisco.

Quando estudamos o processo de deslocamento da frente pioneira de ocupação de nosso território reconhecemos que ela tem sofrido paralisações e recuos, amortecimento e retrocessos.

Muitas vezes as fronteiras vazias, as áreas de rarefação demográfica marcam a passagem de uma onda humana que não se fixou, que desbravou e espoliou as riquezas naturais mais fáceis de colhêr e passou adiante, tomou outros rumos, deixando atrás de si um território de pobreza e de insucessos. Êsse panorama se apresenta em muitos trechos de nossa frente pioneira.

O rio São Francisco, que foi considerado, na relatividade de conceitos que a história dinamiza, um condensador de gentes, perdeu, há muito, esta função para se tornar principalmente uma rota de migrações. As ondas humanas, que atingem suas margens no trecho médio navegável, tendem a subir ou descer a corrente, sem a transpor, sem se fixarem na margem oposta, sem ocuparem as bacias tributárias do Oeste, na escala que seria desejável. A recuperação econômica do Vale deverá restituir-lhe a função de condensador de gentes, de área progressista e expansionista, para que, mais tarde, seja possível o alargamento de nossa linha de ocupação demográfica até as vertentes do Tocantins e as nascentes do Parnaíba.

Se nos fôr lícito aplicar ao nosso problema as idéias de *Isaias Bowman* (4) encontraremos nítida justificativa intelectual para esta tese. Estudando o processo de expansão do povoamento humano sôbre a terra, o grande geógrafo americano ressaltou o fenômeno de estagnação de algumas frentes de deslocamento enquanto outras caminham em ritmo constante. Quando massas humanas encontram áreas menos favoráveis ao povoamento, regiões de difícil exploração com os

(3) LUCAS LOPES — "Estudos de política do Brasil" — Relatório à Comissão de localização da Nova Capital Federal — edição mimeografada — Rio — 1948.

(4) ISAIAS BOWMAN — *Pioneer fringe* — American Geographical Society — N.Y. — 1931.

métodos técnicos e culturais que possuam, paralisa-se a expansão demográfica sobre essas áreas até que um progresso técnico, uma evolução cultural lhe permita colhêr sucessos no aproveitamento econômico da região.

Se analisarmos os mapas de densidade de população do São Francisco em 1920 e 1940, notaremos que, em todo trecho médio, a isaritmia de cinco habitantes por quilômetro quadrado, representando um povoamento incipiente, apenas o toca em um ponto, retrocede em outro e paralisa-se em grande extensão. Será possível restituirmos ao São Francisco o característico de uma "pioneer fringe" de uma frente de expansão demográfica se introduzirmos no Vale novas técnicas de vida, novos instrumentos de trabalho, novo impulso cultural. Se falharmos neste propósito ele perdurará como um "hollow frontier" no conceito de Preston James. (5)

Êstes dois aspectos — área de contato entre o Nordeste e o Centro e base de expansão demográfica sobre o Brasil Central — bastariam para justificar um esforço dos brasileiros visando a recuperação econômica do Vale do São Francisco se ela não representasse ainda inúmeras outras vantagens, tais como a integração de uma grande área ao ritmo da economia que progride no litoral; a utilização de recursos energéticos, minerais e agrícolas de uma região imensa e, principalmente, o soerguimento social de uma população forte que vive e luta desamparada, nas barrancas do grande rio.

#### O SÃO FRANCISCO E OS CICLOS DE EXPANSÃO ECONÔMICA BRASILEIRA

"A história da economia brasileira é uma série de recordes sensacionais caracterizada por uma seqüência de flutuações que espantam. Ela constitui, na verdade, a história do aparecimento e desaparecimento, por assim dizer, de sistemas econômicos inteiros em que uma nação baseia sua existência. A mudança dos produtos principais tem deslocado a fronteira econômica do país e seu centro de gravidade".

(J. F. NORMANO — *Evolução Econômica do Brasil*)

Já os historiadores de nossa evolução econômica definiram com exatidão as épocas e as áreas em que se processaram no Brasil movimentos de expansão econômica em conseqüência do desenvolvimento de certos tipos de produção cuja importância foi de tal ordem que caracterizam verdadeiros ciclos de nosso progresso. Será interessante estudar em que escala foi a bacia do São Francisco atingida por essas ondas de expansão que acarretavam processos de ocupação territorial e integração econômica. Não pretendemos fazer um ensaio de história, mas, apenas, esboçar temas que nos ajudem a interpretar o fenômeno de desbravamento e fixação humana no Vale, em confronto com outras regiões do país.

Ainda na época dos descobrimentos, na fase que Afonso Arinos de Melo Franco denominou de pré-colonial, porque não determinou uma verdadeira colonização, o *ciclo do pau Brasil*, atingiu, de leve, a Bacia de São Francisco, em seu lance final de acesso ao Oceano. Apenas nas matas costeiras se encontravam as árvores que iriam caracterizar a presença dos "brasis" nos mercados europeus.

Também no *ciclo do açúcar* a bacia do São Francisco mal seria tocada. "Ao observador que lançasse as vistas sobre um mapa da época, três pontos negros pelos canaviais distinguiria na costa brasileira. O primeiro seria S. Vicente, cuja tendência era prolongar-se pelo planalto a dentro; o segundo, S. Salvador, e o terceiro, Pernambuco, já bastante próspero. Dos três pontos de osseificação de nacionalidade não se irradiaram tendências econômicas diferentes. Seguiram a lei geral do nosso desenvolvimento econômico — primeiro as instalações agrícolas, com o escravo, no litoral; depois a aventura das "entradas", tangendo-se a gadaria à frente. O colono, entretanto, que se precipitara do Norte em direção ao Sul, pelo São Francisco, e o *bandeirante*, que do Sul se projetara para o Norte, formando a ordenada máxima de nossa penetração sertaneja — Tietê — S. Francisco — iria denunciar o segundo grande ciclo de expansão econômica — o *ciclo da criação do gado*. (Ovídio Cunha — *Diretrizes da antropogeografia*).

Se condições do meio e de posição geográfica não sugeriram a exploração de terras do São Francisco pelo açúcar ou pelo extrativismo inicial, estavam elas destinadas a presenciar um largo surto de ocupação e de movimentação humana quando as primeiras boiadas marcaram a presença do homem na vastidão dos sertões, traçando "caminhos" e formando "currais". A penetração da Bacia do São Francisco ir-se-ia processar, do Norte, ao longo das trilhas que conduziam a gadaria. O impulso expansionista que os núcleos litorâneos transmavam na mística das "minas", no sonho do ouro e das pedrarias, realizava-se na penetração do gado, vadeando rios, criando núcleos de povoamento à margem dos caudais, até atingir as barrancas do São Francisco, que em pouco seria o "rio dos currais".

O "ciclo do criatório" marcaria a legenda de nossa ocupação territorial de características infundíveis. Tanto quanto a caça às minas êle iria determinar uma expansão territorial vastíssima, uma diluição de gentes que mal se distinguem nos gânglios de povoamento que se formavam em tórno dos currais.

Lançada sobre o quadro geográfico dos campos pobres e das caatingas do São Francisco a expansão da gadaria só se poderia fazer na escala de imensas distâncias. Garcia d'Avila e Guedes de Brito iriam simbolizar a presença de uma hierarquia social no quadro de tão grandes impérios.

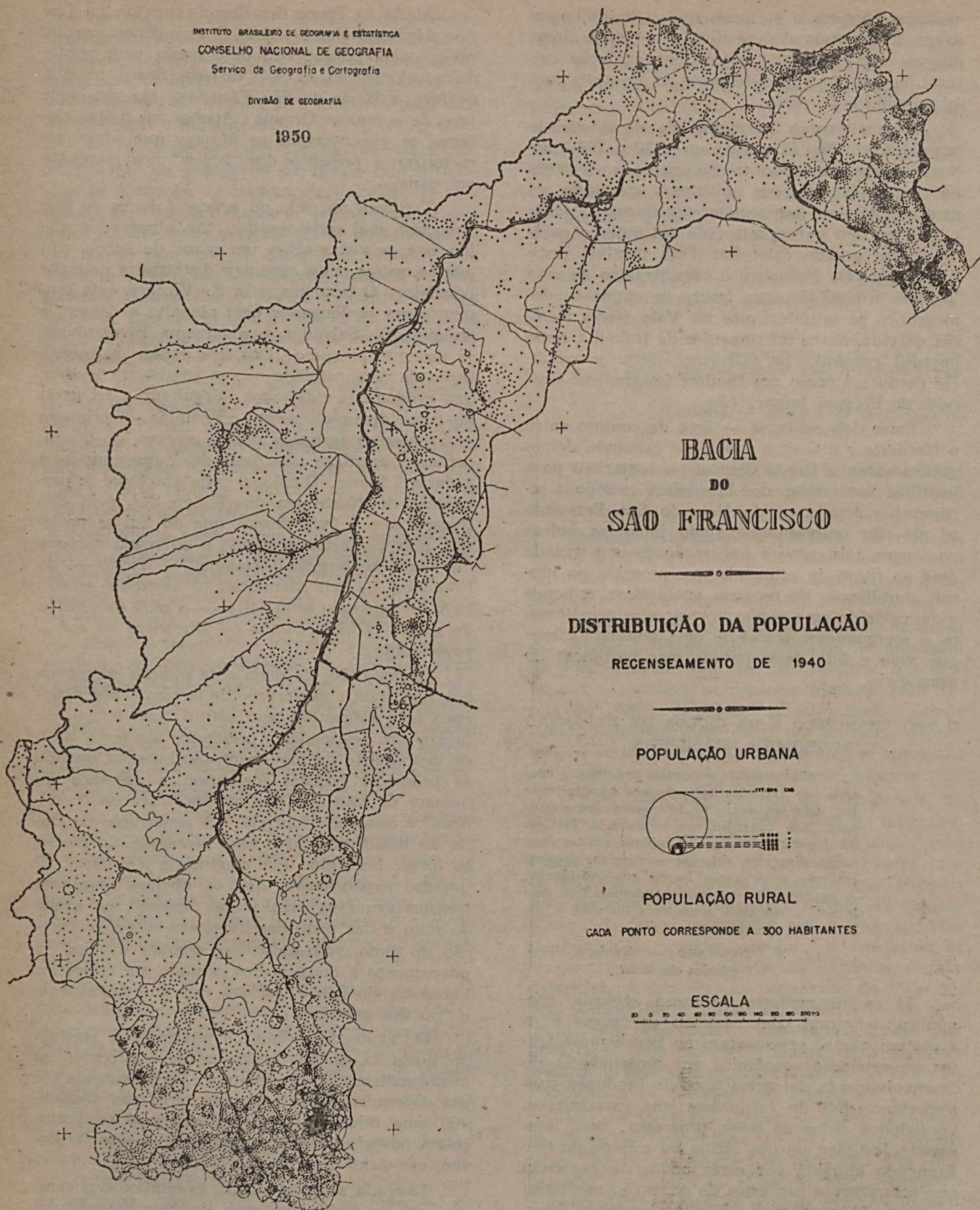
Se é verdade que o São Francisco, no fundo de sua calha hidrográfica se iria tornar um "con-

(5) PRESTON JAMES — *Latin América* — The Odyssey Press — N.Y. — 1942.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA  
CONSELHO NACIONAL DE GEOGRAFIA  
Serviço de Geografia e Cartografia

DIVISÃO DE GEOGRAFIA

1950



densador de gentes”, e numa avenida interior de povoamento, é nítido que êsse adensamento longitudinal de população seria devido à atração que a água exercia sôbre o homem e sôbre o gado no tablado geográfico dos campos gerais, e das caatingas secas.

No ciclo da criação o rio São Francisco foi um eixo de penetração de grande permeabilidade que, entretanto, não apresentava condições de meio para um adensamento permanente e progressivo de população. Através de séculos as suas barrancas assistiram a evolução lentíssima de uma

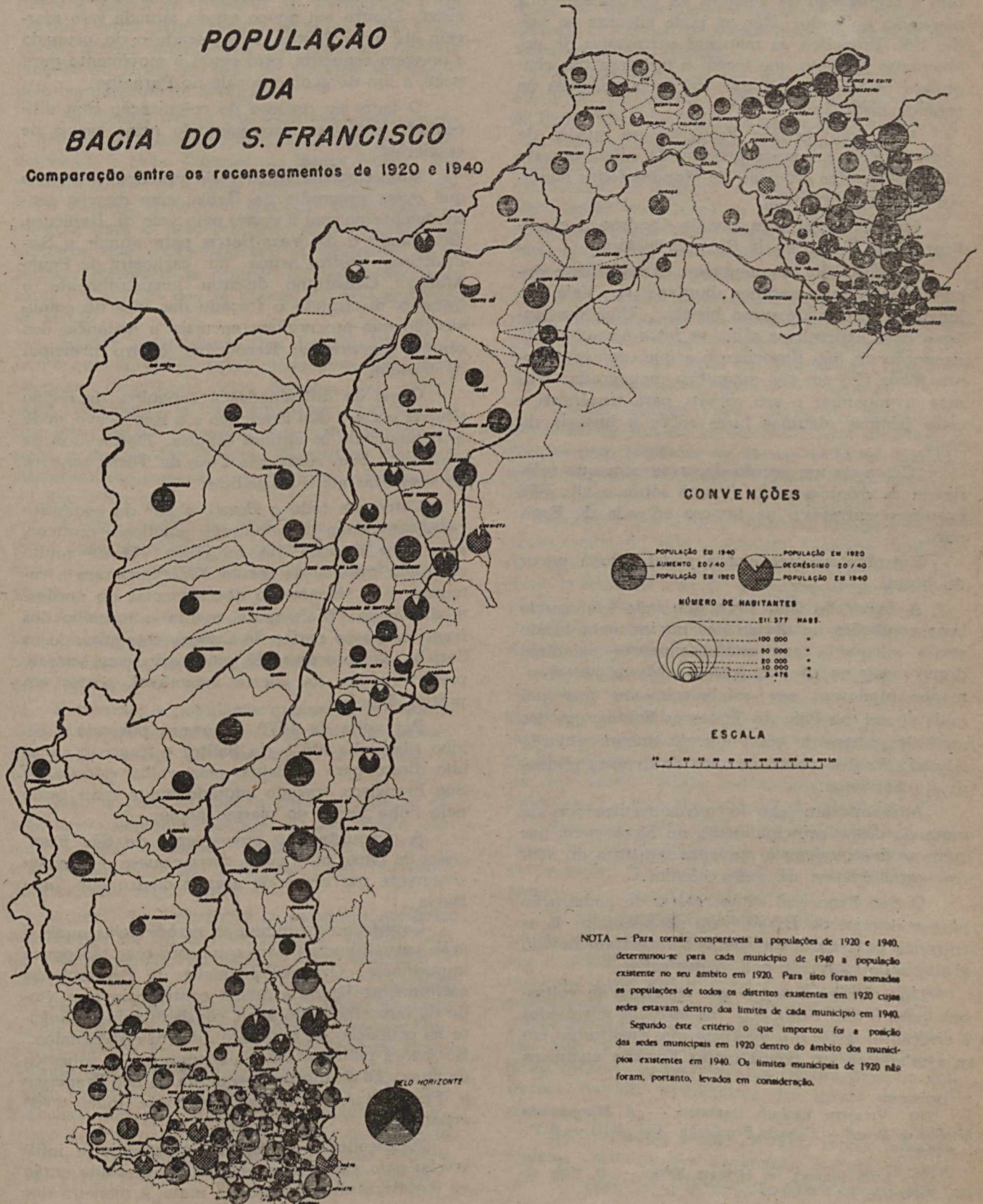
“civilização do couro”, condicionada a existência de pastagens de baixo índice de sustentação por área.

O ciclo das minas — do ouro e do diamante iria vasculhar todo anfiteatro das cabeceiras do grande caudal. A penetração paulista e a instalação das minas abriria a época do povoamento des-

cendente, da expansão que acompanhava as águas e os aluviões riquíssimos. O intercâmbio interior, a continuidade de povoamento, diluído é verdade, mas ininterrupto, iria resultar do poder de aproximação e da facilidade de deslocamento que o São Francisco oferecia, na flutuação de suas águas, rasgando suavemente o imenso planalto interior.

## POPULAÇÃO DA BACIA DO S. FRANCISCO

Comparação entre os recenseamentos de 1920 e 1940



NOTA — Para tornar comparáveis as populações de 1920 e 1940, determinou-se para cada município de 1940 a população existente no seu âmbito em 1920. Para isto foram somadas as populações de todos os distritos existentes em 1920 cujas sedes estavam dentro dos limites de cada município em 1940. Segundo este critério o que importou foi a posição das sedes municipais em 1920 dentro do âmbito dos municípios existentes em 1940. Os limites municipais de 1920 não foram, portanto, levados em consideração.

O ciclo das minas completou os contatos de homens vindo do Norte e do Sul. Ao longo de sua calha forjou-se o elo definitivo da unidade nacional quando se entrelaçaram os *homens das minas* e os *homens dos currais*. Não foi, entretanto, através de um povoamento contínuo e de contatos humanos permanentes e estreitos que se processou a ocupação da grande bacia. As próprias características da exploração mineira ou pastoril sugeriram a segregação de gânglios de povoamento e a dispersão do gado. Não se pôde adensar no médio São Francisco as manchas carregadas de povoamento humano que tecem a urdidura das conquistas permanentes e que traçam as páginas da legenda histórica.

A posição do São Francisco no quadro de nossa história é sempre pressentida, ainda quando não registrem as crônicas, de grandes feitos humanos em suas vertentes.

Isto levou Vicente Licínio Cardoso a classificar o São Francisco de *Rio sem história*. (6)

De fato, são fragmentários os registros e documentos sobre presença humana no Vale, ao longo de séculos de nossa história. Uma das sínteses mais expressivas sobre os fatos e motivos da ocupação do São Francisco é a que escreveu *Morais Rêgo* (7) em sua magnífica monografia. Vamos acompanhar o seu roteiro, para trazeremos a estas páginas algumas luzes sobre a história do Vale.

"Cerca de um século decorreu sem que referissem as crônicas coisa alguma sobre o alto São Francisco entrevisto na famosa entrada de Espinoza.

Entretanto, começava a penetração a partir do litoral.

A barra do São Francisco, não oferecendo boas condições de abrigo aos navios, nem localização adequada aos estabelecimentos coloniais, desprezaram-na os portugueses. Muito judiciosamente fundaram seu estabelecimento principal mais ao sul, na baía de Todos os Santos, um dos melhores portos da costa e onde tinham situação admirável sob o ponto de vista da defesa: a cidade do Salvador.

Aproveitaram logo as terras fertilíssimas da mata da costa, principalmente no Recôncavo, nas quais se desenvolveu a opulenta indústria do açúcar, característica da vida colonial.

O São Francisco como artéria de penetração para o interior do Brasil ficou abandonado. E as entradas pela costa da Bahia malograram devido a obstáculo oferecido pela densa selva.

Duas razões fizeram que as vistas se voltassem para o São Francisco: os terrenos adequados à criação do gado e o interesse que mostraram em se estabelecer em novas terras homens enérgicos

(6) VICENTE LICÍNIO CARDOSO — *À Margem da história do Brasil* — Coleção Brasileira, Vol. XIII — S.P. — 1933.

(7) LUÍS FLORES DE MORAIS RÊGO — *O Vale do São Francisco* Ed. Renascença — S.P. — 1945.

mas desprovidos dos recursos indispensáveis à lavoura da cana e à manufatura do açúcar.

Os primeiros bois vieram à Bahia no governo de Tomé de Sousa. Ao tempo de Gabriel Soares, a criação já atingia às margens do Itapicuru.

Sergipe foi conquistada aos silvícolas na segunda década do século XVI.

Distribuídas fartamente as sesmarias, começou o povoamento da margem direita do São Francisco. Dentro em pouco estava situada essa margem até o rio Salitre. Atravessado o rio, ocupada a margem esquerda, prosseguiu o movimento para oeste, a fim de ganhar o vale do Parnaíba.

O lento movimento de colonização com dificuldade pode ser acompanhado pelas cartas de sesmarias.

Uma corrente subiu o rio principal, ao passo que outra progredia da Bahia, com direção sensivelmente normal à costa, pelo vale do Itapicuru, alcançando o do Vaza-Barris para atingir o São Francisco muito acima da cachoeira de Paulo Afonso. Capistrano discutiu magistralmente a questão, mostrando o traçado das vias de comunicação que procuravam encurtar a distância dos centros pastoris ao Recôncavo, centro principal de consumo.

Cheia de dificuldades a conquista da região situada entre o São Francisco e o Recôncavo, onde se homiziavam os últimos tapuias. Destacou-se na empresa a bem conhecida Casa da Torre, senhora de sesmarias até o rio Salitre.

Como em todo o Brasil, a par da conquista pelas armas, em trabalho mais pacífico e profícuo, salienta-se a ação dos religiosos. Desde muito cedo, em meados do século XVI, iniciaram a catequese e o aldeamento dos silvícolas do nordeste da Bahia. Mais tarde, avulta o trabalho dos franciscanos na região de Curaçá, catequizando os Cariris. São processos de penetração, com certeza, preferíveis aos da guerra inexorável, postos em prática depois.

Por volta de 1670, achava-se povoada a região ribeirinha até o rio Salitre e franco o caminho direto para a Bahia, pela velha estrada do São Francisco, traçado adotado muito mais tarde pela linha férrea do mesmo nome.

A conquista e o povoamento do São Francisco, de baixo para cima, correu quase que exclusivamente por conta do grande centro que foi a Bahia.

Capistrano examinou as razões pelas quais a ação pernambucana para o interior teve tão pouca importância. O papel povoador de Pernambuco, estritamente ligado à defesa contra o invasor vindo do leste, mais litorâneo, consistiu principalmente na ocupação da costa até a barra do Parnaíba. Só razões políticas especiais causariam a injustiça da anexação da margem esquerda do São Francisco a Pernambuco, injustiça felizmente mais tarde reparada.

Alcançado o rio Salitre, prosseguiu a infiltração pelo vale acima. Malogravam ainda então as tentativas de travessia da mata, à maneira das

primeiras entradas, pôsto que para êsse fim recorressem a paulistas.

Assim, em 1658, a expedição de Domingos Barbosa Calheiros, coadjuvado pelo P. Antônio Pereira em direção à Jacobina. Não obstante, conhece-se uma carta de sesmaria além do Salitre, do mesmo Padre Pereira, datada de 1659.

Muito mais tarde, em 1690, o capitão-mor Marcelino Coelho Bittencourt transpunha com filhos e genros os divisores do Paraguaçu e do rio das Contas para penetrar no vale do São Francisco. Sofreu impugnação, por parte de Antônio Guedes de Brito, na base de sesmaria outorgada pelo capitão-mor de Sergipe.

Ao mesmo tempo que se processava no norte a penetração, fatos importantes faziam que fôsse devassada a bacia superior em Minas Gerais. Reveladas pobres as jazidas auríferas de São Paulo e do Paraná, envidou o Govêrno Real todos os esforços para o descobrimento de novos campos auríferos que concretizassem as primeiras esperanças. Recorreu ao espírito audacioso dos paulistas e à prática que já tinham do devassamento do sertão.

Acudiu ao chamado real Fernão Dias Pais Leme que, em 1670, aproximadamente, organizou poderosa expedição, cujos detalhes não cabem aqui. Descoberto o ouro em Minas, surgiram os primeiros estabelecimentos nos vales do Paraopeba e do rio das Velhas. Elementos dispersos adiantaram-se e penetraram na zona axial do vale do São Francisco.

A região média do vale ficou compreendida entre duas áreas mais ou menos colonizadas: ao norte a zona pastoril e ao sul a aurífera de Minas Gerais.

A intromissão de elementos alienígenas na bacia média se efetuou de maneira obscura: elementos brancos, egressos do convívio social e negros fugitivos.

Formaram a população misturada e desordenada, vivendo ao sabor de seus vícios e paixões, que o Dr. Diogo de Vasconcelos denominou os *tacinorosos*.

Não se pode precisar a data em que se encontraram elementos partidos de São Paulo com outros vindos da Bahia, e bem assim quando se estabeleceu o tráfego pelo rio. Com verossimilhança, desde muito cedo.

Antonil faz referências a depósitos auríferos descobertos no rio das Velhas pelo capitão Luís do Couto, partido da Bahia. Não menciona a data.

Os primeiros paulistas que militaram no norte seguiram pelo caminho marítimo: Domingos Barbosa Calheiros em 1658; Estêvão Ribeiro Baião Parente e Braz Rodrigues Arzão em 1671. Segundo Capistrano, logo depois apareceram no São Francisco médio canoas vindas de Minas. O Dr. Diogo de Vasconcelos salienta o fato de conhecer o coronel João Amaro, filho de Estêvão Ribeiro, o rio Verde, divisa da Bahia com Minas Gerais.

Por volta de 1692, percorreu o São Francisco a expedição dirigida por Matias Cardoso e João Amaro, partida de São Paulo para fazer guerra aos Cariris.

Capistrano, em tratando da expedição de Domingos Freitas de Azevedo em 1671, declara que então já se tornara possível a viagem pelo São Francisco.

Em 1700, D. João de Lencastro escrevia a Artur de Sá Menezes, recomendando evitasse a invasão de terras da Bahia pelos habitantes das lavras de Minas Gerais.

Conquistou as terras acima do rio Salitre, até o rio das Velhas o mestre de campo Guedes de Brito, fundador da Casa da Ponte, estabelecido com fazendas de gado em Morro do Chapéu, provido em 1684 de uma sesmaria outorgada pelo capitão-mor de Sergipe. A respectiva carta fixava como limite meridional as cabeceiras do Valhum ou Vainhão, que todos julgam ser o rio das Velhas. Não pôde o mestre de campo completar sua obra, detido pela morte.

A expedição de Matias Cardoso deixou vestígios duradouros no São Francisco: o arraial, que durante muito tempo guardou seu nome, nas proximidades da vila atual de Morrinhos. Deve-se-lhe o devassamento do vale do rio Grande.

Manuel Nunes Viana, vindo da Bahia, adquiriu os direitos de sucessão da Casa da Ponte. Atraído pelo comércio nas lavras de Minas Gerais, onde desempenhou papel saliente, cedo abandonou a empresa.

Coube a glória da conquista e organização da seção média do vale ao coronel Januário Cardoso de Almeida, paulista, filho do Cel. Matias Cardoso de Almeida e de D. Inês Gonçalves, também paulista. Fixado no São Francisco, depois da expedição contra os Cariris, recebeu do Governador-Geral poderes absolutos.

Realizou obra completa, pondo termo à licença e à desordem que dominavam na região. Estabelecido a princípio no arraial de Matias Cardoso, erigiu outro, que havia de se tornar a cidade de Morrinhos, e sucessivamente os estabelecimentos que deram origem aos centros atuais de populações: S. Romão, Januária, S. Francisco, etc.

Descreve o Dr. Diogo de Vasconcelos o que foram as lutas da conquista, em que se mesclavam as ambições dos conquistadores aos sentimentos afetivos que deram origem à nova raça.

A conquista e o povoamento pelos mineradores de ouro depressa se alargou no centro de Minas a partir dos primeiros descobrimentos. Concorreram para isso a afluência de gente em demasia para as lavras, as dificuldades de vida e principalmente motivos políticos, isto é, as disputas entre os partidos dos *reinóis* e dos paulistas. Êstes últimos, já calejados no desbravamento dos sertões, tiveram a iniciativa dos novos descobrimentos.

No início do século XVIII, terras compreendidas entre os rios Paraopeba e Pará já estavam situadas por Bartolomeu Bueno, seus paren-

tes e aliados. Agravadas as razões que haviam impellido êsses paulistas a se afastarem do centro das lavras, retirou-se Bartolomeu Bueno para São Paulo, de onde foi descobrir o ouro em Goiás, em territórios que já perlustrara com seu pai. Diante do sucesso, procurou seus parentes e amigos em Minas, para daí atingirem as novas lavras. Abriram o caminho através da alta bacia do São Francisco.

Em 1739, o Govêrno-Geral, para pôr côbro ao contrabando resolveu transformar êsse caminho em estrada que, ao mesmo tempo, desse maior comodidade e segurança aos viajantes. Como prêmio de retribuição a serviços, distribuiu sesmarias aos empresários. Surgiram os primeiros centros de povoação regular da região.

O Guarda-mor José Maria Fróes, partindo em 1743 da região recém-povoada, descobriu o ouro no vale do Paracatu. A descoberta atraiu imediatamente muitos habitantes das lavras do centro de Minas.

Os povoadores de Goiás, caminhando o vale do Tocantins abaixo, dentro em pouco, galgando o chapadão a leste atingiam o vale do São Francisco. Deixaram suas ligações com S. Paulo, para se tornarem san-franciscanas.

As populações localizadas no centro do Brasil, vindas de São Paulo e da Bahia, perderam o contato com seus centros originais principalmente com S. Paulo, cuja influência só modernamente se fez sentir de novo, mercê das estradas de ferro. O comércio com a Bahia limitou-se durante muito tempo à exportação de gado e à importação de mercadorias manufaturadas em pequena quantidade e de sal. Êsse isolamento das populações centrais do Brasil, tornadas tributárias do São Francisco, obedeceu a imperativos geográficos.

Nos ciclos mais recentes de desenvolvimento econômico do Brasil a presença do São Francisco só é reconhecida como rota de migrações internas. Se desde a fase de exploração do ouro e do diamante prodominou um movimento montante de migração ao longo do São Francisco, êsse movimento adquiriu importância maior, em épocas mais recentes, quando se processava a expansão

enorme das culturas do café no vale do Paraíba e nos planaltos de São Paulo.

Ainda hoje as barrancas do São Francisco assistem o trânsito contínuo de nordestinos e san-franciscanos em demanda das áreas mais desenvolvidas do Sul do País. Nota-se entretanto um movimento contrário, lento mas seguro, de ocupação descendente das cabeceiras e formadores do São Francisco. E' o que já constatava Moraes Rêgo, dizendo:

“A colocação da Capital em Belo Horizonte e a abertura de novas comunicações tem provocado êsse fenômeno, que vem deslocando a população do centro de Minas.

O mineiro, notando a pobreza das terras da parte central do Estado, devido à natureza, às dificuldades de amanho e mesmo ao cansaço, tendo a leste terras de preço elevado, procura o Vale do São Francisco onde já pode praticar a lavoura intensiva.

“A vida do Estado de Minas tende a ganhar o eixo do Vale do São Francisco”. Começa a se fazer sentir essa nova vaga de penetração, pôsto que ainda muito local, contrabalançando em grande parte por fenômenos contrários. Tudo leva a crer que, dentro de algum tempo, o fenômeno se venha a generalizar, levando ao Vale do São Francisco nova população”.

Realmente, esta observação de Moraes Rêgo se confirma de forma mais rápida do que poderia êle prever. O desenvolvimento demográfico de Belo Horizonte, adquirindo ritmo notável, repercute com intensidade na expansão do povoamento do alto São Francisco. O progresso industrial da região Central de Minas alarga a mobilização econômica da bacia mineira do São Francisco, caracterizando a influência do *ciclo industrial*, em que vivemos, sôbre o povoamento e desenvolvimento do Vale. Em outro capítulo estudaremos com mais pormenores êstes fatos e a influência provável da instalação da usina de Paulo Afonso, que é outro tema básico do desenvolvimento do São Francisco, no *ciclo industrial*.



# Associações de Classe

CELSO DE MAGALHÃES

**N**ADA concorre tanto para maior rendimento da produção e melhor acabamento do trabalho, como as condições morais do trabalhador.

Na formação de sua psicologia conta o trabalhador com dois elementos preponderantes: o ambiente doméstico e o ambiente da repartição ou usina em que trabalha.

Quanto ao primeiro, ao ambiente doméstico, ao lar propriamente dito, acreditam muitos que só o próprio trabalhador pode influir na sua formação; outros, porém, acham que, pelo aumento de salário, tanto o Estado, como as entidades privadas também podem nêle influir.

De fato o dinheiro é essencial à felicidade; ninguém poderia viver sem êle; e, quando dizemos ninguém, queremos referir-nos ao homem que participa do progresso, da vida civilizada, do ambiente social; contudo, o dinheiro, só, não faz a felicidade de pessoa alguma.

Mais que o Estado, é o próprio indivíduo o responsável pela sua felicidade doméstica. A felicidade no lar não é função exclusiva de que se percebe ou se ganha; é, antes de tudo, questão alheia à base material da família. Uma boa educação, um temperamento flexível, mais que salários elevados, podem concorrer para formá-la e conservar.

Obviamente, a paga do trabalho deve estar em relação com o custo da vida; tôda vez que êsse custo subir, o pagamento do esforço produtivo deverá subir também; se o paralelismo de ascensão não se verificar, o desajustamento produzido será fator de perturbações domésticas. Todavia, em condições normais de vida, trabalhadores de encargos semelhantes e de salários idênticos podem ser felizes ou infelizes, consoante a própria psicologia. Se a psicologia é de ordem negativa, o dinheiro, sozinho, nada resolverá; há necessidade de uma reeducação para criar melhores condições subjetivas.

No terreno da reeducação, ao Estado cabe a palavra principal. Sem sua cooperação, espontânea ou compulsória, nada de bem se poderá fazer.

Concomitantemente com a consideração dada ao próprio trabalhador, cumpre-lhe cuidar da esposa, ou responsável pelo seu lar. A dona de casa tem muito que aprender: a técnica da alimentação, a conservação da saúde, a economia doméstica, as recreações... Coisinhas fáceis e simples,

mas que muita gente desconhece e, por desconhecê-las, arruína a própria vida e a daqueles pelos quais responde.

Mas, deixando de lado a política doméstica, outro fator existe de inegável preponderância na formação psicológica do trabalhador: o ambiente da repartição ou usinas de trabalho.

Êsse ambiente depende de duas ordens de condições: físicas e morais. As condições físicas, isto é, as inerentes à parte material, tais como temperatura, areação, salubridade, luminosidade não constituem objeto do presente estudo.

As segundas, as condições morais, estão intimamente ligadas a duas entidades inconfundíveis: O chefe e os próprios colegas de trabalho.

Quanto ao chefe, a questão é de tal magnitude que, para nós, todo problema administrativo ficará resolvido desde que se encontre e se ponha em prática imediatamente qualquer processo para seleção perfeita de verdadeiros chefes.

A Administração Pública não tem casos, como os tem a particular; ela só tem um caso, responsável por tôdas as perturbações nos serviços do Estado: a inaptidão de muitas pessoas para as funções de chefia que lhes foram confiadas.

Mas, a despeito disso, ainda quando o chefe seja um desajustado, incapaz de levar à eficiência a equipe de trabalho, os próprios trabalhadores podem conseguir, dentro do local onde exercem suas atividades — embora seja mais difícil — um ambiente de conforto espiritual, de paz e de tranqüilidade.

Em nenhum setor se faz sentir mais a falta de solidariedade moral, que numa usina de trabalho. O auxílio que mutuamente se devem prestar os que participam da mesma unidade de produção, a lhanza de trato, o estímulo aos que fraquejam, o aplauso aos que se avantajam — tudo isso concorre para a formação de uma personalidade forte no trabalhador, com reflexos benéficos na respectiva produção.

Os colegas do trabalhador participam, assim, indiretamente, da produção dêsse, do rendimento que êle dá na sua unidade de trabalho. Não obstante cada qual ter sua própria tarefa, na produção de cada um vai refletir-se, indiscutivelmente, a influência de todos os demais que militam na mesma área de atividades.

Se um trabalhador de poucos conhecimentos ou de pouca experiência, tímido, acanhado, portador de qualquer defeito físico ou psíquico, é alvo de zombarias diretas ou indiretas por parte de seus camaradas de trabalho, sua produção terá de diminuir, ou padecerá de defeitos, porque seu estado mental será adverso a qualquer rendimento ótimo.

Se, pelo contrário, êsse mesmo trabalhador receber de seus colegas, bem educados ou com espírito cristão, ajuda eficiente, ensinamentos, estímulos positivos de coragem e de fé, outro será o resultado: aquêle que pouco produzia terá sua capacidade funcional aumentada gradativamente, beneficiando-se assim a própria administração, pelo procedimento daquela equipe de trabalho, ainda quando o chefe padeça de defeitos.

Parece, à primeira vista, que nem o Estado, nos seus serviços, nem as empresas particulares, nos que lhes competem, poderiam intervir numa questão dessa ordem, de puro fôro íntimo, dependente da formação de cada indivíduo; que ao Estado, como aos particulares, não é dado influir na maneira pela qual os elementos da turma de trabalho tratam os próprios camaradas.

Isso não é verdade. Admitir o contrário é desconhecer a finalidade da educação. A educação tem por objeto extirpar hábitos nocivos para substituí-los por hábitos úteis ao indivíduo e à coletividade.

O homem age conforme suas idéias, pois, como disse Spinoza, cada idéia se torna ação, salvo se fôr detida, na passagem, por uma idéia diferente; a idéia é, em si, o primeiro estágio dum processo orgânico unificado que se completa com a ação externa.

Mas a idéia pode ser gerada por estímulo externo, intencionalmente provocado, segundo uma finalidade a atingir. A educação será, assim, um processo para criar, no homem, idéias em ressonância com um objetivo qualquer. Essas idéias formam desejos, dos quais decorre, fatalmente, todo o complexo de ações necessárias à respectiva materialização.

E' assim, e só assim, que se poderá satisfazer as duas-das mais importantes leis da educação funcional:

a) toda conduta é ditada por um interesse;

b) toda necessidade tende a provocar as reações próprias a satisfazê-la.

Logo, se, por um meio qualquer ao alcance do Estado ou das empresas particulares, se conseguir despertar no trabalhador um interesse no sentido julgado útil, daí decorrerá toda sua conduta, bem coordenada, bem ordenada, segundo o fim em vista.

Conforme nos conta EARLE PURINTON,

"Na United States Steel Corporation não há desarmonias, greves, ou descontentamento de operários. Por que? Porque essa com-

panhia, a maior do mundo, fêz gravar na idéia dos seus operários o verdadeiro modo de pensar com relação ao proprietário, ao negócio e ao futuro de cada um dos seus trabalhadores. A essência do trabalho eficiente é a boa vontade exercida permanentemente."

Tôdas essas considerações levam a meditar na importância das associações de classe na atividade produtiva das empresas, no rendimento dos trabalhos públicos.

Sempre que se promove um contato direto entre indivíduos sujeitos à mesma disciplina de trabalho, daí tanto poderá resultar uma situação útil e vantajosa, como, pelo contrário, desarmonias e desavenças.

De qualquer maneira, haverá reflexos, bons ou maus, sobre o ambiente do trabalho, sobre o resultado da produção, sobre o físico do trabalhador, sobre sua economia doméstica.

Uma associação de classe, ainda que o não confesse, tem por objetivo principal, mediato ou imediato, a melhora do produto humano que participa na solução dos problemas da administração pública ou privada.

Se essa é a sua maior finalidade, senão exclusiva, isso não significa, todavia, que o consiga, qualquer que seja o caráter de sua constituição e a diretriz de seus movimentos.

Há que distinguir, nas associações de classe, as particulares, como os sindicatos, e aquelas que congregam servidores do Estado, civis e militares.

Nas da primeira categoria, isto é, nos sindicatos, a aproximação dos indivíduos pouco reflexo produz no ambiente de trabalho, dada a diferença, a diversidade de origem de cada um e a quase impossibilidade da continuação, em tantos ambientes de trabalho, do contato acidental verificado na associação.

Nas associações particulares, quando, porventura, a maioria se sente insatisfeita, contrariada com os movimentos dos grupos menores que dentro delas se agitam, há sempre o recurso do desinteresse, do afastamento, sem outros males que — nem sempre — a diminuição das rendas sociais.

Numa associação de homens sujeitos aos mesmos deveres, em contato íntimo de trabalho constante, tal coisa seria impraticável; o desinteresse e o afastamento, impossíveis.

Daí, o reflexo dos incidentes de caráter puramente associativo sobre os serviços, gerando animosidades, suscitando atritos ou desinteligências perigosas à marcha dos trabalhos.

Ora, se a vida dum a agremiação depende, antes de tudo, das respectivas Diretorias, ressalta de imediato que os dirigentes de uma associação de classe têm responsabilidade muito grande,

mormente quando, nessa classe, há uma hierarquia funcional, há chefes e chefiados.

Normalmente, as classes que se congregam em sindicatos não são hierarquizadas; isso lhes facilita a solução de vários problemas internos. Entre os servidores públicos, como entre os militares, tal não acontece: dentro das associações que formam, como dentro das repartições e serviços onde laboram, há que distinguir os chefes dos chefiados. Isso traz, como consequência, delicados problemas de psicologia coletiva e individual.

Cabe à direção do grupo associativo o encargo de homogenizar mentalidades, despertar afeições, apagar talvez ressentimentos. Cumpre-lhe transformar num grupo de amigos leais os homens que o acaso ajuntou na realização dos serviços do Estado. Às associações de classe cabe, então, criar a idéia que, depois, se tornará ação.

Se o conseguir, enorme será a repercussão disso sobre a melhoria dos próprios serviços, pela mudança de mentalidade quer dos que mandam, quer dos que são mandados. Se o não conseguir, porém, ou — coisa mais grave — se agir como fator negativo, impulsionando em sentido contrário aos interesses públicos, enormes serão os prejuízos que advirão para a causa coletiva.

O que distingue um ajuntamento de pessoas, de uma multidão, é que, nesta última, existe uma estrutura mental, uma idéia dominante. Do mesmo modo, o que distingue um grupo de homens que trabalham juntos, de uma equipe de trabalho, é que, nesta última, existe solidariedade entre as partes, harmonia de movimento, objetivo único, *esprit de corps*.

Nada melhor para transformar em equipe de trabalho um grupo de homens que funcionem

juntos, do que fazê-los amigos leais, presos uns aos outros por laços rígidos de afetividade sã.

As associações de classe, quando congregam servidores públicos, civis e militares, não são entidades de caráter beneficente, no sentido que se dá hoje à Previdência Social. Elas são, sobretudo, entidades educacionais, instrumentos do Estado, auxiliares seus, no interesse da produção, eficiência e rendimento do trabalho.

E' por isso que tais associações recebem do Estado tratamento especial, merecendo dêle apoio e proteção. Sua finalidade é cooperar na disciplina dos serviços públicos, pela melhoria do elemento humano que nêles operam. Elas só podem existir no sentido do interesse coletivo, no rumo de melhor rendimento da produção estatal, e jamais em sentido oposto à orientação que o Estado imprime às suas atividades.

Há, entre as associações de classe dessa natureza e as autarquias, uma perfeita semelhança, a despeito, embora, da diferença legal que as caracteriza. Umas e outras são agentes estatais, delegados do Poder Público, para cooperarem na prestação eficiente dos serviços à coletividade. Assim, se as autarquias não podem existir sem controle do Estado, para que êsse se assegure da obediência aos fins a atingir, também as associações de classe não podem prescindir dessa fiscalização, ainda que indireta, para que, do desvirtuamento de seus objetivos, não resultem, para o Estado, prejuízos, talvez, irreparáveis.

As associações de classe sendo, como de fato o são, pessoas jurídicas de direito privado, assumem características das pessoas de direito público interno, que as singularizam entre suas congêneres.

# Tendências da Ciência Política Contemporânea

J. GUILHERME DE ARAGÃO

**P**ROFUNDA foi a revolução que atingiu, no século XX, a estrutura e o dinamismo interno do Estado. Um alude de idéias políticas desabou sobre tronos, devastando-os. Do torvelinho revolucionário de 1789, viera o fetichismo da liberdade; mas o abuso da liberdade, desarmando o Estado, e a injustiça social, trazendo a insegurança coletiva, criaram o antídoto liberticida dos regimes de força. Nesta passagem de polo a polo, e na procura, concomitante, de uma solução de equilíbrio, de termo médio entre a ação pública da autoridade e a livre disposição da personalidade — operou-se a revolução estatal. Conseqüentemente, a Ciência Política, no seu tríptico conteúdo — Teoria do Estado, Direito Constitucional e Direito Administrativo — está refletindo, nos últimos cinqüenta anos, a transição do Estado Liberal ao Estado Forte, totalitário, e, simultaneamente, o sentido de reajustamento do Estado democrático às exigências históricas atuais. Neste reflexo geral, distinguem-se, pelo menos, cinco projeções de ordem cultural: a) a colocação do "social" na ordem jurídica do Estado; b) a preocupação do econômico nos sistemas políticos; c) prevalência do supranacionalismo sobre o internacionalismo; d) a herança dramática da cultura do século XIX; e) o sentido de revisão ou ordenação de valores.

Em primeiro lugar, a colocação do "social" na ordem jurídica é um reflexo do Estado, como realidade sociológica. Além de sujeito de Direito Público, o Estado é um grupo social organizado, dirigido a uma finalidade eminente: a consecução dos meios de progresso e cultura; ou a satisfação das necessidades coletivas. Ao Estado essencialmente, ontologicamente jurídico sucedeu o Estado como estrutura jurídica e realidade social complexa: numa aliança entre o "jus imperii", e o "bem-estar social". O Estado essencialmente jurídico é o que está ainda sob ambiente da clássica "Declaração de Direitos". É o Estado liberal do século XIX. Mas não tardaria complementar o aspecto jurídico com o aspecto sociológico. Para tanto, contribuíram Gumplowicz em "A Ideia Sociológica do Estado"; Franz Oppenheimer, em "Doutrina Sociológica do Estado"; Albert Schäffle em "Estrutura e Vida do Corpo Social", como precursores eminentes. Seguiram-se-lhes, dentre outros, no século XX, Georges Gurvitch, Adolfo Posada, G. Simmel, L. von Viese, etc. Em última análise, a Teoria Geral do Estado passou a inserir,

como capítulo, mesmo entre os que restauram a doutrina do Direito Puro — Hans Kelsen — a realidade sociológica no Estado. E refletindo esta colocação, as Constituições Européias do primeiro pós-guerra do século XX, deram relêvo, em texto, à "ordem social", que passou a figurar, com frequência, nas cartas políticas, ao lado da "Declaração de Direitos". Acentuando a mesma projeção doutrinária, o Estado ampliou suas atribuições e atividades administrativas. Em vários casos, a própria Declaração de Direitos se orientava para a garantia de bens sociais, como o direito à educação e cultura, ao trabalho, à segurança econômica. No âmbito doutrinário, erigiu-se a Declaração dos Direitos Sociais, ao lado da Declaração de Direitos Políticos. Enunciaram-na Georges Gurvitch "La Declaration des Droits Sociaux"; Jacques Maritain — Os Direitos da Pessoa Operária in "Os Direitos do Homem" — Roosevelt, Attle, dentre os estadistas. Em suma, enquanto a democracia liberal se atém, com ênfase, à Declaração dos Direitos Políticos, numa expressão do aspecto essencialmente jurídico do Estado, o tipo de democracia prevalente no século XX deu posição de relêvo ao aspecto social do Estado.

Mas ostensiva foi, no século XX, dentro do quadro de relêvo social do Estado, a preocupação do "econômico". Para começar, Marx viu no século XIX, a sociedade pontilhada de superestruturas, condicionadas pelo sistema econômico em voga. Erigido o Direito, como superestrutura, à imagem da economia, estava preparada a massa com que Lória iria logo esculpir o "homo oeconomicus", e proclamar o Direito como uma das "instituições conectivas" (superestruturas, no sentido marxista) de que se serve a classe dominante para subordinar e explorar a classe dominada. Lória foi mais longe ainda na idolatria ao econômico. Para êle, as tais "instituições conectivas" seriam o Direito, o Estado, a Religião, as Ciências e as Artes, cada qual criando, dentro de si mesmo, uma categoria de "trabalhadores improdutivos", como os juristas, os magistrados, os deputados, os poetas, os artistas, os cientistas e os filósofos, etc. Nem Dante nem Shakespeare, anota Ferrari, citado por Croce, escapou à pecha de desocupados, que lhes pespegou o professor italiano. E todo êsse aniquilamento — note-se — se perpetua diante do "homo oeconomicus" que anula, de uma assentada doutrinação, o Direito, a Religião, a Política, a Estética e a Ciência. Depois de Lória, é Stamler o dou-

trinador mais enfático do heliotropismo economicista: "o fator econômico — diz êle — predomina sobre os outros na vida social"... o fator econômico é fundamental e os outros são secundários. Nesta linha, a economia é o elemento material no estudo das sociedades concretas e o direito, o elemento formal. Depois de Stamler fácil é encontrar a presença do "homo oeconomicus" nas escolas de direito. Onde, porém, mais visível se torna o fator econômico e reflete, sob formas derivadas, o drama social contemporâneo, é no texto das constituições modernas. A evolução histórica das relações entre operário e patrão ou empregado e empregador, diante da injustiça social melhor elucidará a projeção. Tomando como roteiro a Carlos Gide, podemos aí distinguir quatro fases: na primeira, era o espetáculo, quase sem remédio, da injustiça social. Ao patrão só interessava o trabalho do assalariado. À falta de garantia legal ao trabalho segue-se a fase de proteção voluntária dos bons patrões. É a época dos visionários de Molhouse, de Owen. Mas ao período de favor, de proteção paternalista do patrão, sucedeu a de proteção legal exigida pelo próprio operário, já consciente de sua posição no trabalho, na realização do patrimônio econômico do empregador. Ao côro de reivindicações de trabalhadores organizados em sindicatos respondia a defesa do empregador que se recusava a satisfazer-lhes as aspirações. Veio afinal a fase das soluções e dos ajustamentos, ou da polarização do proletariado em regime hostil à economia capitalista e patronal.

Foi a última fase que se projetou fragorosamente, dramaticamente, na primeira metade do século XX. Então a ostensividade do econômico passou a invadir o Tratado e as Cartas Políticas do primeiro pós-guerra. Assim é que o art. 427 do Tratado de Versailles mandava reconhecer, como de essencial importância, o bem-estar físico moral e intelectual dos assalariados. Outros princípios de justiça social insertos naquele instrumento: regulamentação das condições de trabalho, direito de associação para operários e patrões, estabelecimento de remuneração capaz de assegurar nível de vida digna, ao trabalhador; adoção da diária de oito horas de trabalho, com repouso semanal de vinte e quatro horas, fixação de salário igual, sem distinção de sexo, para retribuição de trabalho de valor igual; regulamentação especial, com as limitações exigíveis, para o trabalho de menores; finalmente, a elevação do trabalho, assim enobrecido e humanizado, ao plano internacional como obrigação a ser cumprida pelos signatários do Pacto.

Em consequência, uma nova "orientação ética", conforme assinala Adolfo Posada — foi introduzida no Direito Público, como resultante da preocupação do "econômico".

Em alguns casos, o "econômico" foi à hipertrofia, como na Rússia Soviética, moldando tudo à sua imagem; noutros, marchou "pari passu" com a exacerbação de outras tendências sociais, como na Alemanha hitlerista. De modo geral, projetou-

se nas constituições modernas do primeiro pós-guerra, fixando-se nitidamente em dois aspectos do mesmo problema: o aspecto subjetivo de proteção ao agente humano, consoante com as estimulações de Versailles; e o lado objetivo, de propulsão da riqueza social, de incremento das fontes de produção, quase sempre configurado num capítulo constitucional, sob o título de "ordem econômica e social".

Neste particular, quatro modalidades "éticas", ainda para empregar a terminologia de Adolfo Posada, projetaram-se nas cartas constitucionais do primeiro pós-guerra, face ao economismo: a) a hipertrofia do econômico: Constituição e Leis da Rússia Soviética, da Itália fascista e da Alemanha hitlerista; b) ostensividade do econômico: Constituições da Áustria, da Espanha e de Portugal; c) inserção enfática, mas não ostensiva, do poder econômico; Constituições dos seguintes países: Irlanda, Dantzig, Hungria, Lituânia, Polônia e Iugoslávia; d) finalmente, a presença simples do econômico no quadro constitucional: Albânia, Estônia, Rumânia, Tchecoslováquia, Turquia e Finlândia. Analisemos, de início, a incidência da primeira "modalidade ética".

A hipertrofia do econômico está na índole dos regimes totalitários. Cabe considerar, entretanto como na Rússia se refrata a idolatria econômica de tipo marxista. Se Marx investiu contra a economia capitalista, a Constituição Soviética concretizou a liquidação do sistema capitalista. O axioma marxista da infra-estrutura econômica, como "factotum" de formas culturais emergentes na sociedade, é outro estandarte constitucional. O art. 4.º da Constituição de 1936, que substituiu a de 1923, espelha êsses dois pontos primordiais do marxismo: "Art. 4.º — A base econômica da U.R.S.S. é constituída pelo sistema socialista da economia e pela propriedade socialista dos instrumentos e dos meios de produção"... Já aqui deparamos a nova infra-estrutura econômica estabelecida compulsoriamente em termos constitucionais. Agora a liquidação da economia capitalista: Reza o art. 4.º que a nova ordem econômica sucede à "liquidação do sistema capitalista de economia, à abolição da propriedade privada dos instrumentos e meios de produção e à supressão das formas de exploração do homem pelo homem". E partindo dessa matriz ideológica, a constituição russa edifica uma ordem social absorventemente econômica; e, à imagem desse edifício doutrinário de síntese marxista, organiza-se o Estado Soviético. A rigor, a Constituição Soviética, sob o signo da idolatria ao econômico, traduz apenas duas sérias preocupações: a imposição de seu substrato doutrinário, explícito nos doze primeiros artigos, e os problemas da organização estatal, segundo a doutrina, (arts. 13 a 117). Ao elemento ideológico subordina-se o Estado economicamente organizado em federações e ao Estado, à sua finalidade e aos seus objetivos, fica estritamente condicionada a "Declaração de Direitos" (artigos 118 a 146). Nessa tríplice aglutinação, há verdadeira obsessão ao econômico. As re-

públicas soviéticas federadas não saem da infraestrutura marxista. Compete-lhes exercer “o comércio exterior à base do monopólio do Estado” (art. 14, letra 1); cabe-lhes “estabelecer planos de economia nacional”. O corpo legislativo provém das categorias econômicas de trabalhadores de territórios, regiões, circunscrições autônomas, distritos, etc.; é essencialmente econômica a organização administrativa. Basta mencionar os tipos de “Comissariados”, correspondentes aos nossos ministérios. Há os da “Indústria Alimentar”, da “Indústria Leve”, da “Indústria Florestal”, da “Indústria Pesada”, dos “Cereais e da Criação de Animais”, etc. A declaração de direitos é dirigida, em primeiro lugar, ao “direito do trabalho”, seguindo, neste ponto, a Constituição, mais Saint Simon do que a Marx. Quer dizer, a remuneração do trabalho, aliás, um dever compulsório (“Quem não trabalha, não come”, art. 12), é atribuída segundo a quantidade e a qualidade da produção (artigo 118). E o art. 12 dispõe: “a cada um segundo a sua capacidade, a cada um segundo o seu trabalho”.

Concluindo, a Constituição Soviética reduz a realidade política, administrativa e social ao fator econômico. Na hipertrofia do econômico, o Estado soviético então assomou com os seguintes característicos: solução revolucionária da ordem estatal, postergação absoluta da tradicional declaração de direitos, perempta como produto capitalista e finalmente, a substituição da personalidade individual, pela personificação do “povo” como sujeito dos novos direitos.

Naturalmente, a hipertrofia do econômico incidiu de outra forma nas constituições da Itália fascista e da Alemanha hitlerista. Em ambas, é verdade, persiste o característico da solução revolucionária. Esta, entretanto, não se apresenta tão extremada e radical. Outros elementos diferenciais: em vez de postergação da declaração de direitos, a revisão do antigo “status libertatis”, considerado inadequado ao Estado moderno; ao invés do “povo”, como sujeito de direitos, a nação glorificada no símbolo de uma tradição de domínio imperial no caso da Itália, ou de grandeza idealizada, como no caso da Alemanha nazista, a “Grande Alemanha”. O que se observa, num e noutro exemplo, é a justaposição de uma nova ordem jurídica à matriz constitucional já existente. Justaposição imposta como camisa de força a sufocar o primitivo estatuto. Não foi outra coisa o que aconteceu com a Itália. O fascismo não suprimiu a Constituição Italiana de 1848. O que fez foi pendurar-lhe, já que permitia o tipo de carta constitucional, uma série de leis, decretos-leis e

decretos revolucionários, consubstanciando a corrente do Estado Corporativo. Por sua vez, o regime nacional-socialista alemão — registra Mirkin-Gutzevitch — não ab-rogou a Constituição de Weimar. Produziu, contudo, a partir da célebre ordenança de 28 de fevereiro de 1933, sobre as “Liberdades Públicas”, uma legislação espaventosamente revolucionária que virou pelo avesso o Estatuto de Weimar. De modo geral, tanto a Itália como a Alemanha usaram o processo de envolvimento, de fagocitose, para devorar, vivas, as Constituições anteriores ao regime totalitário respectivo. Então, a nova ordem jurídica se saturou de economismo. No que se refere à Alemanha, basta ver a lei de janeiro de 1934, sobre a “Organização Social e Econômica”, do III Reich. Agora a propriedade não é do Estado, mas tem de ser utilizada no interesse comum do povo e do Estado; surgem as chamadas “circunscrições econômicas” e os “comissários de trabalho”, a organização e o controle das classes produtoras. O que singulariza a ordem jurídica da Alemanha nazista é que ao lado da primazia do econômico sobrevivem o exagêro de certas imposições político-sociais. Assim, por exemplo, a lei da esterilização para os que são portadores de moléstias hereditárias aí especificadas, a lei da “saúde hereditária do povo alemão” e a de “proteção do sangue e da honra alemã”, proibindo o casamento com judeus, etc.

Sem descuidar da importância de determinados aspectos político-sociais, a ordem jurídica da Itália fascista dá maior extensão ao fator econômico. A Lei n.º 1.019, de 17 de maio de 1928, faz derivar a representação política das categorias econômicas, organizadas em confederações. Essa lei é posterior ao estatuto sindical, base do Estado fascista (Lei de 3 de abril de 1926 sobre a Reforma Sindical Cooperativa) e à Lei de Organização do Estado Cooperativo, ou seja, a Carta do Trabalho (Lei de 30 de abril de 1927).

Em suma, a hipertrofia do econômico revestiu, nas Constituições em que se projetou, um triplice caráter: condicionou ao econômico toda a realidade social e política (Rússia) diluindo o indivíduo na massa e transferindo-lhe os direitos a uma entidade coletiva personificada: o povo, em segundo lugar, arrastou o exagêro de outras tendências político-sociais, derogando o exercício da liberdade e dos direitos políticos (Alemanha e Itália). Enfim, conduziu a formas estatais antitéticas às do Estado Democrático. Menos rígida a tendência, que analisaremos a seguir, da ostensividade do econômico, explícita nas Constituições da Áustria, da Espanha e de Portugal.

# Ensaio de História da Administração

M. PIO CORRÊA JR.

## V — ASPECTOS DA ADMINISTRAÇÃO EM FRANÇA ÀS VÉSPERAS DA REVOLUÇÃO

**E**SBOÇAMOS, em ensaios anteriores, o estado geral da Administração em França às vésperas da Revolução: estudando o desenvolvimento e o apogeu da administração monárquica em meados do século XVII, com a proliferação extremamente ativa de suas ramificações locais, acompanhada, porém, de um entorpecimento já perceptível da impulsão oriunda dos órgãos centrais. Esse fenômeno ir-se-á acentuando cada vez mais até a catástrofe final em que vai perecer o regime, e nas primeiras fases da qual o sistema administrativo, decapitado pela queda do poder político central, viverá uma curiosa existência acéfala, até encontrar de novo, e com que impetuosa e feliz vocação, o seu lugar e o seu ritmo de funcionamento na estrutura improvisada e imperfeita, mas dinâmica, lógica, racional e bem moderna, da Administração revolucionária, da qual emergirá sem transição perceptível a forte Administração imperial que, escassamente modificada, perdura até os nossos dias.

Em meados do século XVIII a manumissão Real sobre os negócios provinciais se fizera completa, e absoluta enfim essa centralização administrativa que a Coroa desde tantos séculos vinha pacientemente tentando implantar. Abolidas as últimas resistências, o absolutismo se erguia afinal em dogma inflexível e única lei do Reino, e a autoridade da Coroa campeava irrestrita em todos os setores da administração. Por um breve instante histórico, os órgãos locais do Governo central iam dar à Monarquia um prestígio e um poder nunca vistos, sólidamente esteados em uma rede coletora fiscal de eficácia e perfeição sem paralelo no mundo de então.

O centro, porém, o cérebro e as células motoras do tentacular sistema já acusavam sintomas inequívocos de paralisação e como que de uma debilidade irremediável e mortal. Nas Províncias, magníficos administradores, Intendentes Reais da classe de Turgot, rivalizavam de zelo e competência, não poupavam esforços para multiplicar os recursos econômicos e militares do Reino; ao centro, monarcas medíocres cercados de ministros incapazes deixavam periclitarem os negócios públicos, e malbaratavam criminosamente rendas colossais, que faziam da Coroa de França a mais rica da Europa.

Nas suas respectivas circunscrições, os 34 Intendentes Reais desenvolviam sua incessante e profícua atividade, arrecadando impostos, abrindo e conservando estradas, policiando as cidades e os campos, zelando pela saúde pública, fomentando a lavoura e a pecuária, encorajando as indústrias, levando, em uma palavra, a todos os setores da vida pública a ação vigilante e benfazeja do Estado; mas essa ativa e esclarecida administração local dependia estreitamente do poder central, no qual uma suspicácia herdada de épocas menos tranqüilas conservava uma incurável desconfiança dos subordinados, impedindo a descentralização reclamada pelo alargamento do raio de ação do Governo.

O Governo é, cada vez mais, o Rei, ou quem age sobre o Rei: o dogma do absolutismo, enfim vitorioso após dez séculos de luta, criou raízes e dá inesperados frutos. Mais ainda que seu bisavô, Luiz XV entende reinar por conta própria, paradoxalmente, porque ninguém mais indolente, mais enfadado pela profissão de Governante. Mas êle entende que, em tudo, a decisão seja sua: seus Ministros serão apenas o instrumento de suas vontades. Logo, a inércia do Rei alastra-se ao Governo inteiro... A conduta dos negócios estrangeiros, a da defesa nacional, vão refletir realmente as disposições ou as predileções do monarca. O Governo, no sentido de administração, vai cada vez mais se resumir à pasta das Finanças.

Esse assunto árido e penoso não atrai a Sua Majestade: o titular das Finanças gozará até o fim do reinado de certa autonomia, e terá de modo exclusivo o encargo esmagador de orientar em tudo — finanças, viação, agricultura, saúde pública, polícia — as administrações locais. Ora, para esse cargo, a escolha d'El-Rei nem sempre é feliz.

A partir de 1750, o Rei vai manter ao seu lado, como uma espécie de Primeiro Ministro sem o título, o Duque de Choiseul; medíocre estadista, mas administrador consciencioso, que, reservando para si as pastas das Relações Exteriores e da Guerra (onde a palavra do Rei era o critério decisivo), não deixou de exercer, durante doze anos, influência salutar sobre a Administração em geral. Para a pasta crucial, a das Finanças, êle escolhe, mesmo, um homem realmente notável e de alta competência, Etienne de Silhouette, sob cuja impulsão inteligente e enérgica uma grande reforma administrativa e fiscal já se estava esboçando; mas Silhouette não pôde resistir por muito tempo à

hostilidade dos validos do Paço. A administração Choiseul ia, aliás, ceder o lugar ao nefasto Ministério do Duque d'Aiguillon, que levaria à pasta das Finanças o Padre Terray, desastrosa escolha, que conduziu o Estado às portas da ruína.

A morte de Luiz XV vai permitir ao seu sucessor um ensaio de reforma, o último do regime. Com o Conde de Maurepas como Ministro sem pasta e responsável geral pela organização do Gabinete, as Relações Exteriores vão ao Conde de Vergennes — e a partir desse dia passarão a refletir a opinião inequívoca dos serviços do Departamento, a viver uma vida autônoma que não as abandonará mais; para a Guerra vai o Conde de Mui, um militar de carreira como Vergennes era diplomata de carreira; para a Marinha deslocando nessa pasta, Jacques Turgot, Barão de l'Aulne. E logo vem a recomposição decisiva: para a Justiça ainda um homem de carreira, o magistrado Mirosmenil, e para a Fazenda, no lugar de Terray demitido enfim, Turgot, que será substituído na Marinha por Gabriel de Sartines, Conde de Alby.

Turgot: o nome era todo um programa. Economista da escola fisiocrata, alto funcionário de longa experiência, estadista de envergadura excepcional, o novo Ministro das Finanças representava, no Governo, teorias novas e promissoras de uma vasta reforma administrativa.

Assim foi, efetivamente. A escolha de Turgot representava a consagração do sistema administrativo que então conhecia o seu apogeu, pois a reputação do novo Ministro repousava essencialmente em sua fé de ofício como alto funcionário da Coroa, perfeitamente alheio que era aos partidos e combinações políticas do momento. Fiel ao seu passado, advertido pelos ensinamentos colhidos em treze anos de administração provincial, Turgot vai tentar uma reforma de largo alcance que, se aplicada, teria talvez conseguido salvar a Monarquia. Reforma financeira, baseada na consolidação do crédito público, evitada a majoração dos impostos; reforma econômico-social tendo por princípio a liberdade do trabalho e do comércio; reforma, também, político-administrativa, assentando em uma alteração radical do traçado das circunscrições administrativas, bem como da estruturação hierárquica das respectivas alçadas. Desaparecidas as subdivisões provinciais então existentes, nas quais se superpunham, em inextricável emaranhado, as 39 Províncias, de estatutos diversos entre si, e as 34 Generalidades uniformes, umas e outras recobrando o mesmo território, a França passaria a subdividir-se, administrativamente, em três categorias hierárquicas de jurisdições locais, a saber, paróquias, distritos e Províncias, cada uma delas provida, em seu grau respectivo, de órgãos executivos harmoniosamente justapostos, a estrutura inteira gravitando, em três círculos concêntricos, em torno da autoridade central da Coroa.

Saltam aos olhos as vantagens que semelhante dispositivo teria oferecido, em tempo de perturbação política, do ponto de vista de uma se-

gura e uniforme aplicação, em todo o país, das diretrizes do Governo, fornecendo à autoridade deste último sérias garantias, bem como permitindo-lhe auscultar com segurança o sentimento popular em todos os rincões do Reino. Mas o grande Administrador mal teria tempo de esboçar os seus planos: em dois anos, contingências políticas deviam forçar a sua demissão, e privar o país de um dos raros pilotos que haveriam talvez podido conduzir a milenar monarquia através dos recifes. Ainda um esforço seria tentado, uma última possibilidade de salvação seria dada ao regime: a pasta das Finanças vai ser transitóriamente ocupada por obscuros personagens, Cluguy de Nuys, também funcionário de carreira mas burocrata sem imaginação, depois Taboureau; mas, sob a administração deste, o cargo de Diretor-Geral do Tesouro vai ser ocupado por um homem de singular projeção.

Esse Diretor-Geral não era, fato curioso, funcionário de carreira da Secretaria das Finanças: o Governo havia ido buscá-lo, não somente fora dos quadros da Administração, mas ainda fora do país: era um suíço, riquíssimo banqueiro, protestante ademais, e chamava-se Jacques Necker. Durante cinco anos esse estrangeiro vai exercer, na realidade, as funções de Ministro das Finanças: homem de larga experiência do comércio e das finanças, a sua nomeação, feita com menosprezo de todos os precedentes, representa um apêlo a um "Técnico", diríamos nós hoje em dia, a aplicação de um princípio de que os nossos tempos e o nosso país verão ocasionalmente a vitoriosa consagração, qual seja o da entrega dos interesses administrativos do país a técnicos antes que a políticos. Essa administração fracassará também; mas não antes de haver introduzido consideráveis inovações e melhoramentos naquele ramo do Serviço Público, das quais a mais marcante terá sido a organização e publicação, pela primeira vez no país e no mundo, de um "Balanço Geral do Reino", para o exercício financeiro de 1780.

Demitido em 1781, Necker ainda havia de voltar ao poder; mas, no intervalo, as cifras do seu Balanço iam sofrer notáveis alterações.

Sucedem-se à frente das Finanças do Reino dois magistrados: Joly de Fleury, Le Févre d'Ormesson d'Amboile. Este tentará ainda uma reforma interessante: a supressão do sistema de arrendamento da coleta dos impostos mediante concessão pública, que vinha sendo aplicado desde a administração Chamillart em 1697. Sistema esmagador para as populações, e de ilusória vantagem para o Estado, que, a trôco de quantia fixa, entregava as próprias fontes da riqueza nacional a uma exploração desalmada e destruidora. Essa quantia fixa fora estipulada, em 1697, em 37 milhões de francos por ano, transação ruinosa, mas forçada pela falência iminente do Estado, confrontado com dívida interna consolidada de um bilhão e 500 milhões, cifra gigantesca para a época, além



de uma dívida flutuante de 250 milhões. Poderosos trustes financeiros, primeiramente um sindicato constituído sob a razão social Tempier e Companhia, depois os famosos irmãos Law, depois os irmãos Pâris — haviam sido exploradores do sistema, os termos da concessão elevando-se gradualmente, de 37 milhões a 64 em 1743, depois a 90 em 1763, finalmente a 116 em 1786.

Le Févre d'Ormesson concebeu, portanto, a idéia de retornar ao sistema da arrecadação direta pelo Estado, que, segundo calculava, devia render aos cofres públicos mais do dobro, com menores sacrifícios para o contribuinte; planejou, portanto, um novo órgão administrativo, a Administração-Geral das Rendas da Coroa, o equivalente de uma Diretoria da Receita. Mas os interesses financeiros em jôgo já eram então senhores do Estado, e o Ministro não lhes pôde resistir. Legava ao seu sucessor, Charles Alexandre de Calonne, um deficit orçamentário líquido de 80 milhões, fora dívidas de caixa e de Tesouraria no valor de 546 milhões, mais 345 milhões de dívida consolidada, seja um passivo total de cerca de um bilhão. Calonne era, também êle, um antigo administrador provincial, Intendente em Metz durante vários anos; e, fracassado o seu propósito de consolidar o crédito público, recorreu ao método preconizado por seu colega Turgot, isto é, uma revisão radical das bases de lançamento dos impostos. Mas o deficit orçamentário sobe rapidamente a 112 milhões, a dívida pública a 1.250 milhões: Calonne sucumbe sob o pêso esmagador dessas cifras.

Por essa altura, morto o velho Maurepas, morto Vergennes, impunha-se uma recomposição ministerial. Ela vai se fazer em tôrno do decano do Conselho de Ministros, Luiz Augusto Le Tonnelier, Barão de Breteuil, Secretário de Estado da

Casa Real. Para as Relações Exteriores vai o Marquês de Montmorin, antigo Embaixador em Madrid; mais uma vez, um homem com experiência dos negócios de sua pasta. Na Justiça, a Mirmesmil sucede um magistrado de carreira, Lamoignon; e pelas Finanças transitam o velho Conselheiro de Estado Bouvard de Fourqueux, o seu colega Villedeuil, logo substituídos pelo Arcebispo de Toulouse, Loménie de Brienne. Êste vai recorrer, para sanear as finanças do Reino, a um "plano quinquenal" — o primeiro "plano quinquenal" a ser registrado pela História! — que devia escalonar-se de 1788 até 1792; mas, até 1792, muita água haveria de correr sob as pontes de Paris, e por essa altura já não existirá mais o plano, nem o regime que êle procurava salvar.

Às portas da Revolução, vai ser tentada — e fracassará — outra grande reforma: a da organização judiciária do Reino, com a abolição de tôdas as velhas e confusas alçadas provinciais, substituídas por 47 Tribunais de Apelação em todo o Reino, e uma Côrte Suprema em Paris. Lamoignon não consegue impor a sua reforma; e fracassa igualmente o Arcebispo, forçado a declarar uma moratória de seis meses para os pagamentos do Estado. E' quase a bancarrota; cai o Ministro, e, em desespero de causa, faz-se de novo apêlo ao "técnico": volta Necker ao seu antigo cargo, mas demasiado tarde para salvar a situação. Uma dívida pública que absorvia anualmente para seu serviço 300 milhões de francos, fôsse mais de metade da receita orçada, o crédito do Estado abalado, o país a braços com terrível crise econômica: a Monarquia falira, em França, como regime político e administrativo; só restava descer o pano sôbre ela, para levantá-lo de novo sôbre a Revolução cujos rumorosos prenúncios já se faziam ouvir nos bastidores da História.

# Aposentadoria do Extranumerário não Amparado

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO

**O** PRESENTE estudo diz respeito ao extranumerário não amparado pelo art. 23 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição porque este se assemelha ao funcionário, inclusive para a aposentadoria.

O extranumerário, com o Decreto-lei número 3.768, de 28-10-41, passou também a ser aposentado. Conquista relativamente recente, que saldou uma grande dívida do Estado para um grande número de servidores que recebem pela Verba 1 — Pessoal, do Orçamento da União.

Antes daquele diploma legal, era verdadeiramente chocante a incoerência moral e jurídica do Estado quando promulgava uma abundante legislação social para os trabalhadores das organizações e empresas privadas, deixando os próprios servidores em completo desamparo social.

Parece que ainda não desapareceu da memória dos que trabalham e conhecem a administração pública o quadro desolador dos antigos extranumerários, inválidos e imprestáveis para qualquer função, a viverem no regime absurdo e ilegal de “encostados”, aguardando que a morte viesse solucionar o problema angustiante das suas vidas.

O Decreto-lei n.º 3.768-41 representa uma conquista social e concorreu de modo particular para fortalecer o crédito moral do Estado. O extranumerário passou a ter a garantia de uma subsistência futura quando inativo, derivada do princípio de justiça de que o trabalho a serviço do Estado cria um direito ao descanso remunerado, consagrado expressamente pela própria lei.

O sistema de aposentadoria do Decreto-lei n.º 3.768-41 diverge bastante do sistema conhecido para o funcionário; este tem os proventos da sua aposentadoria em proporção aos vencimentos e ao tempo de serviço à data da aposentadoria; a aposentadoria do extranumerário, ao contrário, tem como fundamento o salário e a idade ao tempo da admissão no serviço, embora acrescida das oscilações do salário até a data da inatividade.

“E’ mais lógico esse sistema — esclarece a E.M. número 2.784, de 23-10-43, do D.A.S.P. — porquanto faz variar os proventos da aposentadoria de acôrdo com a qualidade do serviço prestado através do tempo, o que se reflete nas variações de salário. De dois extranumerários que sejam aposentados com a mesma idade e o mesmo tempo de serviço, terá maior provento o que houver percebido maior salário durante todo o tempo que preceder a aposentadoria”.

## MODALIDADES

A aposentadoria do extranumerário, quanto às suas espécies, pode ser :

a) *compulsória ou obrigatória*, por implemento de idade;

b) *ordinária ou comum*, quando causada por invalidez para o exercício da função;

c) *extraordinária*, quando decorrer de causas especiais, como acidente do trabalho, doença profissional e doenças graves contagiosas e incuráveis, discriminadas em lei.

a) *Compulsória ou obrigatória* — Consagra o princípio de que a aposentadoria para o serviço decorre de certo limite de idade. Não se faz menção à invalidez porque implicitamente se subentende que a idade fixada na Constituição ou em lei ordinária incapacita para o serviço público em geral. Assim, embora, por hipótese, fôsse válido e prestado, o servidor, atingindo a idade limite, é afastado obrigatoriamente.

O limite máximo de idade ordinariamente decorre de dispositivo expresso da Constituição; em consequência disso, as leis não podem estipular ou fixar limite superior ao preceito básico.

Hoje, a Constituição (art. 191, item II) fixou a compulsória aos 70 anos de idade, recuando dois anos a idade determinada pela Constituição anterior.

E’ verdade que a Constituição (§ 4.º do artigo 191) abriu oportunidade de redução do limite máximo de 70 anos quando dispôs que aquela idade poderia ser reduzida, em lei ordinária, atendendo à natureza especial do serviço.

O Estatuto já consagrava os princípios estabelecidos na Constituição; avisadamente o item I do art. 196 dizia caber a aposentadoria compulsória quando fôsse atingida a idade limite fixada na Constituição ou nas leis especiais.

Em vista disso, a idade fixada no art. 198 do E.F. está prejudicada; ao invés de 68 anos a idade limite vigente é 70 anos. Por sua vez, o Estatuto admitia também o princípio aceito pela Constituição de que leis posteriores poderiam reduzir o limite máximo da idade para determinados cargos e carreiras, tendo em vista a natureza especial de suas atribuições.

O Decreto-lei n.º 3.768-41 dispõe, no art. 2.º, que, ao atingir 68 anos de idade, o extranumerário seria compulsado; pelas razões apresentadas, este limite hoje passou a ser 70 anos e, aceitando o princípio constitucional e estatutário, admitiu também o Decreto-lei n.º 3.768-41 que o limite máximo poderia ser reduzido, para determinados casos, em lei especial.

b) *Ordinária ou comum* — A invalidez para o serviço público consagra o princípio de que a aposentadoria deve ter em vista o rendimento e a eficiência e não justificaria a permanência de servidor inválido.

A invalidez que dá direito à aposentadoria ordinária ou comum não se relaciona diretamente com a função pública; esta invalidez não é a decorrente de doenças graves ou acidente do trabalho porque, nesse caso, a aposentadoria teria regime especial e excepcional.

A Constituição atual, quanto à aposentadoria ordinária, dispõe o seguinte :

- aposentadoria por invalidez ordinária com vencimentos integrais se contar 30 anos de serviço; e
- aposentadoria por invalidez ordinária com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, se contar tempo menor de 30 anos.

O Estatuto já admitia, outrossim, as normas do texto básico quando aludia no art. 196, itens II e V, que o funcionário será aposentado :

- quando verificada a sua invalidez para o exercício da função;
- quando, depois de haver gozado vinte e quatro meses consecutivos de licença, fôr verificado não estar em condições de reassumir o exercício do cargo.

A seu turno, o art. 199 do Estatuto, consagrado à aposentadoria ordinária, determina que :

- o provento de aposentadoria será proporcional ao tempo de serviço calculado, na razão de um trinta avos por ano, sobre o vencimento ou remuneração da atividade;
- leis posteriores ao Estatuto poderão permitir a aposentadoria com vencimento ou remuneração, antes de trinta anos de efetivo exercício, para o funcionário das carreiras e cargos que especificarem, tendo em vista a natureza especial de suas atribuições;
- o provento de aposentadoria não poderá ser superior ao vencimento ou remuneração da atividade, nem inferior a um terço.

Conseqüentemente, a Constituição consagra de modo geral as normas estatutárias sobre a aposentadoria ordinária prevista na Legislação subjacente.

Quanto ao extranumerário, o Decreto-lei número 3.768-41 determina apenas (alínea b, art. 2.º) que aquele será aposentado quando verificada a sua invalidez para o exercício da função. Não incluiu a taxa do sistema vigente para o funcionário na base de 1/30 por ano de serviço sobre o vencimento à data da aposentadoria. A razão é que o coeficiente da aposentadoria ordinária do extranumerário repousa na proporcionalidade de tempo de serviço e do salário percebido — tomando-se em consideração a probabilidade de permanecer o servidor vivo e válido até a idade

de 70 anos (Vide E.M. n.º 2.784, de 23-10-941, do D.A.S.P.).

Embora a invalidez ordinária diga respeito à função, não decorre dela; mesmo assim a invalidez se infere das peculiaridades de maior vigor físico ou mental para determinados cargos ou carreiras, por força disso, o conceito moderno da aposentadoria ordinária não é absoluto desde que a lei consagrou o princípio da readaptação (artigo 196, parágrafo único, e artigo 199 do Estatuto) e futuro aproveitamento do funcionário em função mais compatível com a sua capacidade física ou intelectual (art. 68).

“Vale salientar, ainda, — esclarece a E.M. número DC/501, de 8-12-38, do D.A.S.P. — que o novo instituto de readaptação, incluído no Estatuto, trouxe, também, à aposentadoria um conceito radicalmente oposto ao até então vigente. Hoje, a invalidez, para a aposentadoria não mais se refere ao cargo, mas ao serviço público, visto que o funcionário poderá ser aproveitado em outra função na qual seja possível readaptá-lo”.

Igual critério prevalece para o extranumerário porque o Decreto-lei n.º 3.768-41 ordena que ao Serviço de Pessoal competirá o exame da viabilidade do aproveitamento do extranumerário em outra função, quando ocorrer a aposentadoria por invalidez.

A apreciação da invalidez está a cargo de uma junta médica, exigindo o Estatuto (art. 199, § 3.º) que a mesma, em laudo respectivo, mencione a natureza e a sede da doença ou lesão, e declare expressamente se o funcionário se encontra inválido para o exercício da função ou para o serviço público em geral.

Do mesmo modo, a invalidez do extranumerário se declara por meio de inspeção médica, promovida pelo serviço do pessoal, devendo o laudo mencionar o diagnóstico, a sua justificação, a duração provável da invalidez ou doença e o cabimento, ou não, do aproveitamento em outra função, cujos característicos mencionará (Decreto-lei n.º 4.450, de 9-7-42).

c) *Extraordinária* — A Constituição vigente aposenta o funcionário, com vencimentos integrais (§ 3.º do art. 191), quando se invalidar por acidente ocorrido no serviço, por moléstia profissional ou por doença grave contagiosa ou incurável especificada em lei.

Sóbria como deve ser a lei magna, a transcrição sumária evidencia que os dispositivos anteriores do Estatuto sobre a aposentadoria extraordinária tiveram novamente o reforço e a garantia da Constituição.

Com efeito, o Estatuto determina que o funcionário inválido, em conseqüência de acidente ocorrido no exercício de suas atribuições ou de doença profissional, será aposentado com vencimento ou remuneração, seja qual fôr o seu tempo de serviço (item III do art. 196 e art. 200).

Considerando, entretanto, a excepcionalidade da medida, a lei precede sempre a aposentadoria por acidente ou moléstia profissional de licença

de 24 meses a fim de ficar comprovada a impossibilidade de cura ou restabelecimento (art. 166).

O conceito de doença profissional, na forma do Estatuto, se entende a que se deve atribuir, como relação de efeito e causa, às condições inerentes ao serviço ou a fatos nêles ocorridos.

Conquanto haja um nexa ou relação da doença profissional com o serviço ou função, é-lhe peculiar a circunstância de não se poder precisar com rigor cronológico a data ou origem do mal que insidiosamente vai minando o organismo do funcionário; a moléstia profissional provém de uma ação lenta, insidiosa, provocada por condições específicas a certa atividade ou pelo exercício de certos trabalhos.

O acidente do trabalho, para o Estatuto, é o evento danoso que tenha como causa, mediata ou imediata, o exercício das atribuições inerentes ao cargo (§ 2.º do art. 166).

O acidente, ao contrário da moléstia profissional, é consequência de um fato facilmente comprovado. A causa do acidente não é apenas imediata, podendo ser também mediata, razão por que o seu conceito é mais amplo do que o conceito de acidente do Decreto-lei n.º 7.036, de 10-11-44.

O Estatuto considera acidente do trabalho a agressão sofrida e não provocada pelo funcionário no exercício de suas atribuições (§ 3.º do artigo 166).

A Constituição não menciona esta particularidade; admite-se, contudo, que nada veda à lei ordinária ampliar o número de garantias que a Carta Política estabelece.

“Na definição de acidente do trabalho, que também justifica o direito a remuneração sem desconto, — esclareceu a E.M. n.º DC/501, de 8-12-38, do D.A.S.P. — procurou o Estatuto fixar nitidamente o nexa causal entre o trabalho e o evento, chegando mesmo a equiparar ao acidente propriamente dito a doença profissional, caracterizada como sendo a que se deve atribuir com relação de causa e efeito as condições inerentes ao serviço ou a fatos nêles ocorridos, bem como a agressão sofrida pelo funcionário, quando no exercício de suas atribuições, desde que o agressor não tenha agido em legítima defesa”.

O Decreto-lei n.º 3.768-41, sobre a aposentadoria do extranumerário, deu, igualmente, um regime especial à invalidez determinada por acidente ocorrido no desempenho das suas funções ou de doença profissional (alínea c do art. 14), preceituando:

a) que, na hipótese, a aposentadoria seria concedida sem um período de carência de três anos de efetivo exercício (§ 1.º do art. 2.º);

b) que o provento, na espécie, será, no mínimo, calculado na base de 70% sobre o salário médio dos últimos três anos de serviço (§ 4.º do art. 5.º).

A outra modalidade de aposentadoria consagrada também pela Constituição (§ 3.º do artigo 191) se refere à doença grave contagiosa ou incurável especificada em lei.

Assim, o texto magno não especificou as doenças que merecerão o tratamento determinado, deixando que a lei comum o fizesse; o Es-

tatuto (item IV do art. 196 e art. 201) enumerou de modo expresso que será aposentado com vencimento o funcionário atacado de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia. Nada impede, pois, que outras doenças, consideradas incuráveis ou contagiosas, sejam amanhã acrescentadas ao rol descrito e mereçam semelhante regime excepcional.

“A remuneração integral aos aposentados, em virtude de moléstia contagiosa, — esclareceu a E.M. n.º DC/501, de 8-12-38, do D.A.S.P. — constituía também um imperativo de humanidade e justiça, visto que não seria coerente, ou pelo menos defensável, quando o funcionário mais necessita da assistência do Estado, levá-lo à aposentadoria com redução, às vezes assaz sensível, de seu vencimento. Em certos casos, isso importaria em condenar o servidor a não poder curar-se, por falta de numerário suficiente e, mesmo, a morte mais rápida, pela fome ou falta de assistência médica. Ainda se justifica a concessão do vencimento integral como prevenção e defesa do resco do funcionalismo, pois que o servidor atacado de moléstia infecciosa, podendo aposentar-se sem prejuízo pecuniário, não terá interesse em ocultar o seu estado, como hoje ocorre com grave risco para os demais funcionários e a coletividade em geral.”

O Decreto-lei n.º 3.768-41 teve o mesmo sentido humanitário e incluiu, como causa da aposentadoria, a tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia (alínea d do art. 2.º), dando-lhes o mesmo regime excepcional da aposentadoria por acidente do trabalho, isto é, não depender de período de carência e assegurando, como mínimo, um provento de 70% calculado sobre o salário médio dos últimos três anos.

O Estatuto prevê uma modalidade de aposentadoria extraordinária que o Decreto-lei número 3.768-41 não concedeu ao extranumerário e que não foi, outrossim, consagrado pela Constituição:

E' a aposentadoria do art. 206 que se reveste de caráter *sui-generis* porque concede a possibilidade de um funcionário, ocupante ou não de cargo efetivo, ser aposentado no cargo que exerça em comissão desde que conte mais de 15 anos de efetivo exercício e ininterrupto em cargo ou cargos de provimento em comissão.

A contagem do tempo admite outra exceção que se abre para quem exercer, nas condições citadas, interpoladamente, cargos ou cargo em comissão, uma vez que conte mais de 50 anos de serviço público.

E' sabido que a exegese clássica não discrepa em doutrinar que a lei ordinária pode ampliar as vantagens e concessões da lei magna, não podendo é restringir ou impedir o que a mesma assegura e determina.

*Voluntária* — A aposentadoria voluntária não foi incluída entre aquelas concedidas pelo Decreto-lei n.º 3.768-41 ao extranumerário.

A Constituição (§ 1.º do art. 191) facultou ao funcionário com 35 anos de serviço a aposentadoria integral mas alterou-lhe o sentido completamente desde que lhe retirou uma das suas virtudes estatutárias que era de ser conceituada

como um prêmio pelos bons e leais serviços prestados à administração pública.

A Constituição estabeleceu que semelhante aposentadoria deverá ser solicitada pelo funcionário, o que lhe dá um cunho voluntário quando, pelo texto do Estatuto, a própria administração deveria ter a iniciativa da medida, considerada como um prêmio concedido a critério do Governo.

Na hipótese, afigura-se que o funcionário com 35 anos de serviço público deve estar física e mentalmente esgotado embora possa não estar inválido. Cabendo-lhe a aposentadoria integral por invalidez, que já era devida quando completasse os 30 anos de serviço, nada mais coerente do que admitir a iniciativa do processo de aposentadoria prêmio pela administração pública. Retirar-se-ia da atividade um funcionário que, para todos os efeitos, devia estar afastado, cedendo o seu lugar a outros mais jovens e vigorosos.

A Carta Política vigente alterou o sentido profundo do art. 197 do Estatuto, permitindo doravante que se encontrem funcionários com mais de 35 anos de serviço a ocupar cargos com prejuízo para a boa eficiência e rendimento da administração. Este aspecto do problema da aposentadoria e o fato de recuar a idade de 58 para 70 anos para a aposentadoria compulsória marcam lamentavelmente dois retrocessos da atual Constituição no que diz respeito às conquistas já consagradas do funcionário.

**Disciplinar** — A aposentadoria disciplinar não mais se admite hoje, revogado o art. 203 do Estatuto por força da nova redação dada ao artigo 197 pelo Decreto-lei n.º 8.253, de 29-11-44. Assim, a aposentadoria, a juízo exclusivo do Governo, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime, não subsiste mais e não encontrou agasalho no texto do Decreto-lei número 3.768-41 a respeito do extranumerário.

#### EXAME MÉDICO

A aposentadoria do extranumerário, nos casos de invalidez ordinária, acidente do trabalho, incúrcia profissional e doença contagiosa, será sempre precedida de exame médico, após vencido o período de licença de 24 meses.

A propósito, dispõe o art. 4.º do Decreto-lei n.º 3.768-41, alterado pelo Decreto-lei número 4.450-42 :

“A invalidez ou a doença, a que aludem as alíneas b, c e d do art. 2.º, será apurada em inspeção médica, promovida pelo serviço de pessoal, devendo o laudo mencionar o diagnóstico, a sua justificação, a duração provável da invalidez e o cabimento ou não do aproveitamento em outra função, cujos característicos mencionará”.

A seu turno, o § 2.º do art. 2.º do Decreto-lei n.º 3.768-41, estabeleceu que, com exceção da aposentadoria compulsória por implemento de idade, as demais aposentadorias serão concedidas quando não couber licença.

O órgão competente para realizar o exame médico para efeito de aposentadoria é o Serviço de Biometria Médica, por força da legislação específica baixada pelo Decreto-lei n.º 8.384, de ... 17-12-45, cujo art. 2.º determina :

“Para os efeitos de aposentadoria os exames serão realizados pelo Serviço de Biometria Médica”.

Referiu-se já que o conceito de aposentadoria, no direito administrativo moderno, evoluiu porque não é mais um direito absoluto e vitalício. Está subordinado a condições previstas em leis; a qualquer tempo, a aposentadoria poderá ser revista pela administração, exceto, é claro, a aposentadoria por implemento de idade. Verifica-se se procedem ainda as causas determinantes da inatividade. E' o capítulo novo da reversão que o Decreto-lei n.º 3.768-41 não podia omitir, como se depreende do art. 8.º daquela lei, alterada pelo Decreto-lei n.º 4.450-42 :

“O extranumerário aposentado nos termos das alíneas b, c e d, do art. 2.º, poderá ser submetido, a qualquer tempo, a nova inspeção, para o fim de se verificar se subsiste a causa da aposentadoria ou se deverá ser determinada a reversão à atividade.”

#### TEMPO DE SERVIÇO

O provento da inatividade do funcionário decorre do tempo de serviço apurado à data da aposentadoria e é proporcional a 1/30 por ano, de sorte que, com 30 anos, a aposentadoria se concede com vencimento integral.

Este critério adotou-o a Constituição vigente conquanto seja suscetível de crítica em face da tendência de o seguro social regular o provento em função do tempo de serviço e dos prêmios pagos pelo beneficiário.

O tempo de serviço para a concessão da aposentadoria do funcionário influi apenas quando se tratar de aposentadoria ordinária por invalidez e voluntária, com 35 anos de trabalho. A aposentadoria compulsória e as incluídas na categoria de extraordinária independem do fator tempo de serviço, exceto a que decorre de 15 anos de exercício ininterrupto ou interpolado de cargo em comissão.

A aposentadoria de extranumerário, seja qual for a sua modalidade, dependerá sempre do fator tempo de serviço, mesmo as extraordinárias. Esta restrição marca uma diferença fundamental entre os dois sistemas.

Sabe-se, também, que o extranumerário não goza de prerrogativa de aposentadoria com 35 anos de serviço nem podia, em face da sua situação jurídica, gozar da aposentadoria decorrente de cargo em comissão. Na forma da lei, não pode ocupar cargo de confiança sem automaticamente perder a função que exerce, conquanto o extranumerário, amparado pelo art. 23, pelo art. 214 do E.F. pode exercer cargo de comissão.

## CÁLCULO

A aposentadoria do extranumerário sempre decorre de três fatores básicos: idade, tempo de serviço e salário.

“Assim, o provento da aposentadoria — informou a E.M. n.º 2.784-41 — será fixado em atenção a três fatores: idade, tempo de serviço e salário percebido através de todo o tempo de atividade. A idade do extranumerário no momento da sua admissão e o respectivo salário inicial serão os primeiros elementos determinantes daquele provento. A cada ano de serviço corresponderá um acréscimo, calculado em função desses elementos com o auxílio da Tabela I; e, a cada aumento de salário, corresponderá também um acréscimo de acordo com a idade que tiver o extranumerário, quando ocorrer o fato”.

Conseqüentemente, há duas fórmulas a considerar:

1) *geral* que determinará o provento básico em função da:

- a) idade à data da admissão;
- b) salário à data da admissão;
- c) tempo de serviço, à data da aposentadoria;

2) *parcial* que determinará os acréscimos ou decêssos do provento apurado pela fórmula geral, computando os seguintes fatores:

- a) idade apurada à data do aumento ou diminuição ocorrido no salário anterior;
- b) salário determinado pela diferença, dividido por 100, entre o salário anterior e o salário aumentado ou diminuído;
- c) tempo de serviço, determinado pela diferença entre a data da aposentadoria e a data em que ocorreu o aumento ou diminuição do salário.

A lei deu sentido formal e bem definido a esses elementos básicos porque considerou:

a) idade aquela que corresponder ao aniversário mais próximo da data da admissão (fórmula geral) e das alterações ocorridas no salário (fórmula parcial);

b) salário inicial para o cálculo do provento aquêle que serviu de base para a incidência da taxa de 5% a que está sujeito obrigatoriamente todo extranumerário no ato da admissão quando então é inscrito e matriculado como associado obrigatório do I.P.A.S.E.;

c) tempo de serviço apurado em dias; conversão destes dias em anos na base de 365 para o contratado e o mensalista e 300 para o diarista e tarefeiro; far-se-á o arredondamento, isto é, computar-se-á como um ano, quando os dias restantes apurados forem superiores a 182 e 150 para uns e outros, respectivamente, desprezando-se, em compensação, os dias quando forem em fração inferior àqueles limites.

Os elementos e fatores apresentados permitirão agora um estudo mais penetrante do assunto por meio de cálculo matemático do provento final do extranumerário. Este cálculo se fará por

meio de duas fórmulas em que entram os dados já especificados; convém, entretanto, ponderar que a idade à data da admissão (fórmula geral) e a idade à data do aumento ou decréscimo do salário (fórmula parcial) são convertidos em coeficientes por meio da Tabela I que se encontra anexa ao Decreto-lei n.º 3.768-41; são estes coeficientes que entram nas fórmulas geral e parcial em lugar das idades. Verificada a idade em um e outro caso, deve-se, a seguir, procurar na Tabela I qual o coeficiente correspondente. Ver-se-á que este coeficiente é importante desde que influencia de maneira considerável o cálculo do provento de aposentadoria. Quanto menor for a idade maior é o coeficiente; em condições de igualdade de salário e tempo de serviço, o extranumerário que ingressou com idade menor terá maior provento.

Igualmente, de dois extranumerários que, ao serem aposentados, tenham a mesma idade e tempo de serviço, será maior o provento daquele que tiver percebido maior salário; por outro lado, de dois extranumerários com a mesma idade e mesmo salário na data da aposentadoria, terá maior provento aquêle que teve maior tempo de serviço.

O sistema da aposentadoria do extranumerário é mais lógico do que a do funcionário no qual entram, de modo geral, apenas os fatores tempo de serviço e remuneração; o provento da aposentadoria do extranumerário é a resultante de três fatores bem determinados e cada qual, tendo um peso relativo, influirá de modo sensível no cômputo final.

Para efeito prático, os elementos que entram na fórmula poderão ser substituídos assim:

*Fórmula geral* (Parte fixa):

$$P = \frac{A \times B \times C}{100}$$

P = provento fixo.

A = coeficiente da Tabela I (idade à data da admissão).

B = tempo de serviço (à data da aposentadoria).

C = salário (à data da admissão).

*Fórmula parcial* (parte variável):

$$L = \frac{F \times G \times H}{100}$$

L = provento variável.

F = coeficiente da Tabela I (idade à data do aumento ou decréscimo).

G = tempo de serviço (diferença entre a data da aposentadoria e a data do ato).

H = salário (diferença entre o salário anterior e o salário aumentado ou diminuído).

Provento total = P + L.

Uma vez apurado o provento básico que decorre da fórmula geral acima, ser-lhe-ão acrescidos ou deduzidos os proventos que decorrem da fórmula parcial; portanto, o provento total se apura pela soma algébrica das parcelas obtidas com o provento básico.

O cálculo do provento que se viu deve ser feito para qualquer modalidade de aposentadoria do extranumerário — compulsória, ordinária ou extraordinária.

Entretanto, a lei admitiu dois limites, um máximo e outro mínimo para o cálculo do provento.

Assim, quando o cálculo do provento total fôr encontrado, haverá necessidade de verificar se o mesmo está acima do máximo ou abaixo do mínimo.

A razão é que, de regra, o provento de aposentadoria está sempre aquém do mínimo legal; pode acontecer, entretanto, que o ônus da aposentadoria seja superior ao máximo e a administração, na hipótese, não poderia suportar a despesa com o provento nos casos de aposentadoria em condições excepcionais.

O limite máximo para qualquer espécie de aposentadoria de extranumerário está no "salário médio dos últimos três anos", não computadas as reduções do salário por motivo de licença, isto é, o salário será, nos 36 meses, apurado como se o servidor não estivesse licenciado, quando ocorrer a hipótese de licença.

O limite mínimo, entretanto, difere conforme a espécie de aposentadoria; para as aposentadorias compulsória e ordinária (invalidez) o mínimo será na base de "30% sobre o salário médio dos últimos 3 anos", e para as aposentadorias extraordinárias (acidentes do trabalho, moléstia profissional, tuberculose ativa, neoplasia maligna, cegueira, lepra, alienação mental e paralisia) o mínimo será na base de "70% sobre o salário médio dos últimos 3 anos".

E' preciso atentar também em que não haverá período de carência de 3 anos (§ 1.º do art. 2.º do Decreto-lei n.º 3.768-41, alterado pelo Decreto-lei n.º 6.193-44) para as aposentadorias extraordinárias.

O regime de aposentadoria do extranumerário se baseia no emprêgo das fórmulas geral e parcial para qualquer modalidade de aposentadoria, tendo em vista que o provento apurado não será inferior a 30% ou a 70% do salário médio dos últimos três anos, se se tratar de aposentadorias compulsória e ordinária ou extraordinária, respectivamente.

#### BANCO DO BRASIL

Na aposentadoria do extranumerário, há interferência do Banco do Brasil. E' que a lei determina a abertura de uma conta especial neste Banco na qual serão lançados os depósitos que o Tesouro Nacional realizar; das importâncias depositadas serão deduzidos os valores da transferência.

Na realidade, os encargos da aposentadoria do extranumerário cabem ao Governo porque o Decreto-lei n.º 3.768-41 (parágrafo único do arti-

go 7.º) determina a inclusão no Orçamento Geral da União de uma rubrica orçamentária específica por onde correrão os proventos das aposentadorias do extranumerário; esta dotação, em cada exercício, corresponderá a 8% do total das despesas orçadas para o pessoal extranumerário.

O Banco do Brasil é apenas um intermediário na operação desde que recebe depósitos do Tesouro Nacional e os entrega ao I.P.A.S.E., à vista da ordem de transferência subscrita pelo chefe do serviço de pessoal.

#### I.P.A.S.E.

E' comum ouvir-se dizer que os encargos da aposentadoria do extranumerário cabem ao I.P.A.S.E.. Há evidente equívoco porque o I.P.A.S.E. apenas realiza o pagamento do provento.

E' preciso compreender o funcionamento do sistema porque há interferência no processamento da aposentadoria do extranumerário de seis entidades distintas :

— Ministro de Estado ou dirigente de órgão da Presidência da República;

— Serviço de Biometria Médica;

— Serviço do Pessoal;

— I.P.A.S.E.;

— Banco do Brasil; e

— Tesouro Nacional.

O Ministro de Estado ou o dirigente do órgão da Presidência da República apenas autoriza a aposentadoria; o Serviço de Biometria Médica realiza a inspeção médica por meio de uma comissão de 3 médicos; o serviço do pessoal prepara todo o processo, inclusive a portaria e a ordem de transferência; o I.P.A.S.E., recebendo a ordem de transferência, a cópia da aposentadoria e a certidão de idade do aposentado do serviço de pessoal, solicita ao Banco do Brasil a transferência da importância calculada para a sua conta especial; o Banco do Brasil apenas recebe os depósitos do Tesouro Nacional e os transfere ao I.P.A.S.E.; o Tesouro Nacional, de acordo com a dotação orçamentária própria, calculada na base de 8% sobre o total das despesas com o extranumerário, credita ao Banco do Brasil o necessário para que este estabelecimento de crédito possa atender às requisições de pagamento determinadas pelo valor das transferências que lhes são enviadas pelo I.P.A.S.E. e subscritas pelo chefe ou diretor do serviço de pessoal.

Vê-se, pois, que o I.P.A.S.E. não assume o encargo financeiro da operação. Entretanto, é preciso considerar que a soma transferida pelo Banco do Brasil ao I.P.A.S.E. constituirá uma reserva que renderá juros, parecendo isto aos autores da lei uma medida altamente segura para

fazer face aos compromissos dos proventos futuros.

“A soma transferida ao I.P.A.S.E. — ponderou a E.M. n.º 2.784, de 23-10-41 — constituirá uma reserva que, aplicada a juros, deverá ser equivalente ao total dos compromissos assumidos”.

O cálculo do valor da transferência não apresenta dificuldades; procurar-se-á, na Tabela II anexa ao Decreto-lei n.º 3.768-41, o valor da transferência correspondente à idade do aposentado à data da admissão; este valor achado será multiplicado pelo provento total da aposentadoria. E' uma fórmula simples :

Valor da transferência da Tabela II	
(idade à data da admissão) .....	= A
Provento total da aposentadoria .....	= B
Valor total da transferência .....	= A x B

Este valor total da transferência é que será pôsto à disposição do I.P.A.S.E. no Banco do Brasil, mediante a ordem de transferência enviada àquele Instituto pelo serviço do pessoal.

#### TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal tomará conhecimento da aposentadoria do extranumerário para efeito de registro por força de dispositivo constitucional (item III do art. 77) que determina lhe caber o julgamento da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reforma e pensões.

#### REGIME ESPECIAL

O estudo que se fêz até agora diz respeito ao regime comum de aposentadoria do extranumerário; entretanto, a lei admitiu um regime *sui-generis* para os extranumerários em exercício à data da publicação do Decreto-lei n.º 3.768-41 (isto é, em 28-10-41).

Justificou-se a medida excepcional pelo fato de a implantação do sistema poder vir prejudicar os extranumerários que iriam ser aposentados imediatamente após a publicação da lei. Não seria justo que recebessem um benefício irrisório caso fôsse aplicadas as normas gerais.

Nestas condições, o art. 9.º do Decreto-lei n.º 3.768-41 manda considerar os extranumerários naquelas condições como admitidos na data da referida lei (isto é, 28-10-41).

O D.A.S.P., no parecer constante do processo n.º 920-43, esclareceu o sentido da aposentadoria dos extranumerários em exercício à data da lei. Mostrou que o cálculo do provento, depois de realizado, exigia o confronto entre os dois montantes encontrados, prevalecendo aquêle mais favorável ao inativo, assim :

a) a importância estimada na forma do art. 9.º do Decreto-lei n.º 3.768-41, isto é, apli-

cando as regras gerais do art. 5.º, com referência, porém, à data convencional de admissão (28-10-41);

b) a importância correspondente a 70% do provento da aposentadoria calculado como se o extranumerário em verdade fôsse um funcionário, isto é, provento proporcional ao tempo de serviço, à razão de 1/30 por ano do vencimento ou remuneração da atividade, tomando-se como salário-base a média dos 3 últimos anos.

Resumindo o que foi dito, pode ser traçada a seguinte marcha do cálculo do provento da aposentadoria dos extranumerários :

I — Cálculo do provento da aposentadoria de acôrdo com o art. 9.º:

Parte fixa :

$$P_f = \frac{a \times b \times c}{100}$$

sendo

- a = coeficiente correspondente à idade do extranumerário na data de 28-10-41;
- b = salário percebido pelo extranumerário na mesma data;
- c = tempo de serviço posterior à data acima mencionada.

Parte variável :

$$P_v = \frac{a^1 \times b^1 \times c^1}{100}$$

sendo

- a<sup>1</sup> = coeficiente correspondente à idade do extranumerário na data em que ocorreram os acréscimos ou decréscimos de salário, posteriores a 28-10-41;
- b<sup>1</sup> = diferença de salário;
- c<sup>1</sup> = tempo de serviço verificado entre o acréscimo ou decréscimo e a data da aposentadoria.

Provento total = A

A = P<sub>f</sub> + P<sub>v</sub>.

II — Cálculo para fins do confronto da aposentadoria de acôrdo com o parágrafo único do art. 9.º :

Provento total = B

$$B = \frac{b^2}{30} \times c^2$$

sendo

- b<sup>2</sup> = salário médio do extranumerário nos três últimos anos, antes ou depois de 28-10-41;
- c<sup>2</sup> = tempo de serviço que realmente se apurar antes e depois de 28-10-41.

III — Cálculo definitivo do provento da aposentadoria :

1.ª hipótese — Aposentadoria maior que 70% de B  
Provento = A.

2.ª hipótese — Aposentadoria menor que 70% de B  
Provento = 70% de B.



# Exemplo Salutar de Economia Dirigida

PAULO TAVARES

PLANEJAMENTO DE CONSUMO COM A UTILIZAÇÃO DA MÉDIA MENSAL PELO AJUSTE DA TENDÊNCIA SECULAR

AS condições econômicas que regem a atividade agro-industrial canavieira no Brasil demonstram a necessidade de uma apuração rigorosa do desenvolvimento da produção e do consumo do açúcar. O estudo dessa atividade obriga-nos, necessariamente, ao estudo dos elementos contribuintes, inclusive aqueles que vão dosar, convenientemente, o consumo nacional.

O consumo do produto em causa tem crescido em ritmo bastante satisfatório, apresentando um desenvolvimento considerável nos chamados "tipos de usina", sobre os quais os nossos elementos estatísticos se aproximam mais da realidade. Várias são as causas que contribuem para esse desenvolvimento, dentre as quais podemos citar as *ponderáveis* (crescimento vegetativo, aumento do consumo "per capita", aumento do consumo industrial) e as *imponderáveis*, cuja avaliação estatística apresenta grande dificuldade e que, por isso mesmo, exigem sejam examinados os atributos de acréscimos e decréscimos nos totais verificados. O aumento do consumo de açúcar pelas indústrias que o utilizam como matéria-prima, vem contribuindo para o acelerado crescimento interno do consumo. A formação de novas fontes industriais determinou assim, na atividade açucareira de após guerra, uma média de acréscimos percentuais de 7,97 contra 4,30 média percentual do período da guerra. Essa vantagem de 3,67% representa um acréscimo global de 85,3%. E' bem verdade que outros fatores também contribuíram para esse crescimento do consumo. Podemos citar, por exemplo, o aumento da capacidade do poder aquisitivo da população, em contraste com o preço estacionário do produto.

Essa estagnação de preço, tomada em relação aos demais gêneros de primeira necessidade, resulta da política adotada pelo governo por intermédio do Instituto do Açúcar e do Alcool através de planos de safra, já agora orientados no sentido da expansão da produção açucareira, por meio de financiamento para reequipamento das usinas. Relativamente a esse reequipamento o Instituto procura aumentar muito especialmente

o rendimento nas unidades usineiras ditas de "baixa extração", ou seja de extração inferior a 90 quilos de açúcar por tonelada de cana moída. A Resolução da Comissão Executiva estabelece nesse sentido que:

"O Instituto do Açúcar e do Alcool promoverá as medidas de assistência financeira às usinas de rendimento inferior a 90 quilos por toneladas de cana, para efeito de melhoria de suas condições industriais".

Destaquemos também a orientação levada a efeito por essa Autarquia referente à substituição dos chamados "tipos baixos" de açúcares *de usina* (demerara e mascavo) e brutos *de engenho*, pelo tipo cristal. A Resolução que rege o assunto acima estabelece:

"Será concedida a transformação dos engenhos bangüês ou turbinadores, cujas cotas de produção sejam iguais ou superiores a 3.000 sacos de açúcar de 60 quilos, desde que instalem maquinaria própria às usinas".

Regulamentando logo após, esse dispositivo, estabeleceu o I. A. A.:

"Nos casos de montagem de usina resultante da fusão de engenhos bangüês ou turbinadores, nos termos da lei, o Instituto do Açúcar e do Alcool poderá conceder à nova fábrica, dentro das condições de consumo existentes, uma cota adicional correspondente a 50% do limite global dos engenhos incorporados, desde que se organizem sob a forma de cooperativa".

Assinale-se a influência que o fator econômico provocou também para que os "tipos baixos" cedessem lugar aos "tipos superiores" das usinas de açúcar, quando o "tipo standard" vai tomando lugar nas localidades do interior pela elevação do índice de progresso, até então assinalado como dependente do tipo de açúcar de produção local. O desenvolvimento da região fica caracterizado pelo tipo de açúcar que passa a adquirir graças ao sistema de comunicações rodoviárias que leva o açúcar cristal aos lugares mais longínquos. Por outro lado, o crescimento da população e as causas reflexas da última conflagração, além do deslocamento das massas de trabalhadores rurais em direção aos centros urbanos, determinaram um ritmo que nos impõe o estudo do consumo "per capita". Utilizando dados populacionais calcula-

dos pelo professor Giorgio Mortara admitimos que a população das diversas Regiões Fisiográficas e Unidades da Federação tenha apresentado em 31 de dezembro dos anos de 1940 e 1950, um crescimento anual de 900.000 habitantes e poderemos organizar o seguinte quadro:

#### CRESCIMENTO POPULACIONAL

Anos	População
1940 . . . . .	41.700.000
1941 . . . . .	42.600.000
1942 . . . . .	43.500.000
1943 . . . . .	44.400.000
1944 . . . . .	45.300.000
1945 . . . . .	46.200.000
1946 . . . . .	47.100.000
1947 . . . . .	48.000.000
1948 . . . . .	48.900.000
1949 . . . . .	49.800.000
1950 . . . . .	50.700.000

Levando em consideração as saídas para consumo no período de 1940 a 1950, as safras de 1940-41 e 1949-50 e o aumento populacional, teremos:

Safras	Consumo	Consumo
	Sacos de 60 kg	"per capita"
1940-41 . . . . .	12.158.450	17,5
1941-42 . . . . .	13.297.211	18,7
1942-43 . . . . .	13.355.869	18,4
1943-44 . . . . .	14.269.833	19,3
1944-45 . . . . .	15.828.825	21,0
1945-46 . . . . .	15.727.943	20,4
1946-47 . . . . .	16.418.844	20,9
1947-48 . . . . .	18.813.779	23,5
1948-49 . . . . .	20.741.636	25,4
1949-50 . . . . .	21.410.622	25,8

Analisando o quadro acima, verificaremos que o consumo "per capita" apresenta uma pequena queda no período de 1946 a 1947 em virtude das anormalidades decorrentes da última guerra, quando o mundo começou a sofrer uma série de ajustes. A partir dessa data, os acréscimos são bastante razoáveis.

A curva determinada pelo consumo "per capita", mostra uma ascendência de avaliação em números índices capaz de satisfazer aos mais exigentes estudiosos. E' bem verdade que os dados tomados para determinar o aumento "per capita" foram os previstos pelo professor Mortara. No último censo levado a efeito em nosso país, o total populacional para o ano de 1950 foi fixado em 52.450.000 almas e não 50.700.000 como fôra previsto pelo professor Mortara. O aumento atingiu assim, naquele período, a 10.750.000 almas sobre os dados em que baseamos o nosso estudo. Representa essa diferença uma taxa de crescimento anual acumulado de 2,32% bem superior à que foi por nós utilizada e que nos daria um acréscimo, "per capita", também bastante superior.

Acontece que os estudos do consumo de açúcar até então realizados apresentam como elemento fundamental a variação do valor percentual. Tais estudos não apresentam uma correlação regular entre os dados verificados e os previstos.

O ilustre professor L. Nogueira de Paula, afirma na sua "Metodologia da Economia Política" ser a linguagem da matemática a única que permite seguir uma longa cadeia de raciocínio sem cair em confusão, observando porém:

"Mas é preciso também notar — observa Cossa — que o caráter hipotético das leis econômicas, nada tira a seu valor científico, porque as tendências expressas pelas próprias leis são universais e constantes e se revelam até nos fatos reais que nos dão resultados diferentes dos resultados previstos. E' evidente que o fenômeno complexo, ainda que modificado por causas perturbadoras, se resente ao mesmo tempo da ação das causas tomadas em consideração pelo raciocínio dedutivo. E' grave erro de lógica citar fato, sujeito à ação de diferentes causas, como prova concludente da falsidade de uma lei que exprime as tendências, de alguns dêles idealmente isolados. Do mesmo modo que o movimento de uma locomotiva sobre os trilhos não prova a inexistência do atrito, da mesma forma que o vôo de uma pena no ar não é demonstração da inexistência da lei de gravidade, assim também o aumento da produção agrária em dado país ou da diminuição da população em outro, não podem servir de prova à falsidade da lei das rendas decrescentes, que supõe o estado estacionário da agronomia, ou do princípio de Malthus que indica uma tendência que pode ser neutralizada por múltiplos obstáculos preventivos ou repressivos que esse autor, aliás, analisou minuciosamente".

Seria pois de bom alvitre verificar-se a média mensal no último ano de observação, levantando-se a seguir uma previsão para os dois próximos, com a utilização da tendência central.

Se levarmos em conta uma série de dados verificados, notaremos que a grande maioria dos fatos se nos apresenta com uma certa regularidade de variação, ao contrário de que nos poderia parecer à primeira vista. Os fenômenos examinados, depois de um certo número de observações, indicam uma tendência perfeitamente caracterizada de crescimento, decréscimo ou ainda, para o estacionamento. Assim sendo, podemos determinar a lei geral que rege a variação a considerar. Verificamos na análise dos dados, que as séries se apresentam com uma variação quase uniforme nos diversos períodos ou, por outras palavras, com valores aproximadamente constantes nos diversos anos, o que nos permite estabelecer sua tendência, gráficamente expressa por meio de uma linha reta.

Assim, por intermédio do processo analítico ajustamos matematicamente aos dados em estudo, a equação da linha reta:

$$Y = a + bX$$

Em seguida, calculamos os coeficientes de  $a$  e  $b$ , e com a equação formada podemos prever os valores futuros pela fixação posterior de um ajustamento.

As expressões que nos permitem calcular os coeficientes "a" e "b" são:

$$\begin{cases} \Sigma Y = a.N + b.\Sigma X \\ \Sigma XY = a.\Sigma X + b.\Sigma X^2 \end{cases}$$

Vamos calcular a tendência da seguinte tabela de valores :

DESENVOLVIMENTO DO CONSUMO DE AÇÚCAR  
TIPOS DE USINA

Unidade : saco de 60 quilos

1938 . . . . .	899.199
1939 . . . . .	962.676
1940 . . . . .	1.055.030
1941 . . . . .	1.099.615
1942 . . . . .	1.122.554
1943 . . . . .	1.166.723
1944 . . . . .	1.211.434
1945 . . . . .	1.311.843
1946 . . . . .	1.348.370
1947 . . . . .	1.465.080
1948 . . . . .	1.682.919
1949 . . . . .	1.830.185

Sabemos que as equações normais da linha reta são :

$$\begin{cases} \Sigma Y = a.N + b.\Sigma X \\ \Sigma XY = a.\Sigma X + b.\Sigma X^2 \end{cases}$$

Onde N = 12

Falta-nos, portanto, os valores Y, X XY e X<sup>2</sup>, que podemos tirar do quadro abaixo :

ANOS	(1) X	(2) Y	(3) X . Y	(4) X <sup>2</sup>
1938.....	0	899.199	—	—
1939.....	1	962.676	962.676	1
1940.....	2	1.055.030	2.110.060	4
1941.....	3	1.099.615	3.298.845	9
SUBTOTAL.....	6	4 016 520	6.371.581	14
1942.....	4	1.122.554	4.490.216	16
1943.....	5	1.166.723	5.833.615	25
1944.....	6	1.211.434	7.268.604	36
1945.....	7	1.311.843	9.182.901	49
SUBTOTAL.....	28	8.829.074	33.146.917	140
1946.....	8	1.348.370	10.786.960	64
1947.....	9	1.465.080	13.185.720	81
1948.....	10	1.682.919	16.829.190	100
1949.....	11	1.830.185	20.132.035	121
TOTAL.....	66	15.155.628	94.080.822	506

$\Sigma X$      $\Sigma Y$      $\Sigma X.Y$      $\Sigma X^2$

Y = média mensal do ano.

A coluna (1) representa os anos, sendo que começamos a contagem dos tempos em 1938, que passa a ser o ano-zero. Assim, 1938, será o ano 1, e etc. O ano de 1949, por exemplo, será o ano 11, uma vez que 1949 — 1938 = 11.

A coluna (2) representa o consumo mensal no ano, e a coluna (3) é o resultado da multiplicação da coluna (1) pela coluna (2). A colu-

na (4) nada mais é que o quadrado dos dados da coluna (1).

A divisão do período de 12 anos em períodos suplementares de 4 anos, foi com a finalidade de prevermos como a tendência se comportaria e, ainda o mais importante, para têmos meios de determinar um ajustamento que será distribuído equitativamente pelas diversas normas resultantes dos intervalos.

Assim, para os 4 primeiros anos teremos :

$$\begin{cases} \Sigma Y = a.N + b.\Sigma X \\ \Sigma XY = a.\Sigma X + b.\Sigma X^2 \end{cases}$$

Substituindo a e b pelos valores do quadro, teremos :

$$4.016.520 = 4.a + 6b$$

$$6.371.581 = 6.a + 14b$$

Resolvendo o sistema :

$$693.602 = 10b \therefore b = 69.360$$

Calculemos, agora, o valor do coeficiente a, para tal substituiremos b pelo seu valor na 1.<sup>a</sup> equação do sistema e temos :

$$4.016.520 = 4.a + 6 \times 69.360$$

$$4.016.520 = 4.a + 416.161 \therefore a = 900.090$$

e a equação da linha reta Y = a + bX tomará a forma

$$(1) Y = 900.090 + 69.360 X$$

Analogamente vamos calcular a equação da reta para um período de 8 anos, teremos :

$$a = 916.538 \text{ e } b = 53.456$$

que nos fornece a equação :

$$(2) Y = 916.538 + 53.456.X$$

Da mesma forma para o período de 12 anos teremos :

$$(3) Y = 850.474 + 74.999.X$$

Assim, utilizando as fórmulas (1), (2) e (3), os 4 primeiros anos nos apresentam uma tendência para 1.732.410 sacos no ano de 1950; nos 8 anos seguintes o consumo médio mensal para o mesmo ano, fixa-se em 1.558.010 sacos e, finalmente para os 12 anos, inclina-se a tendência para 1.750.462 sacos, no ano de 1950.

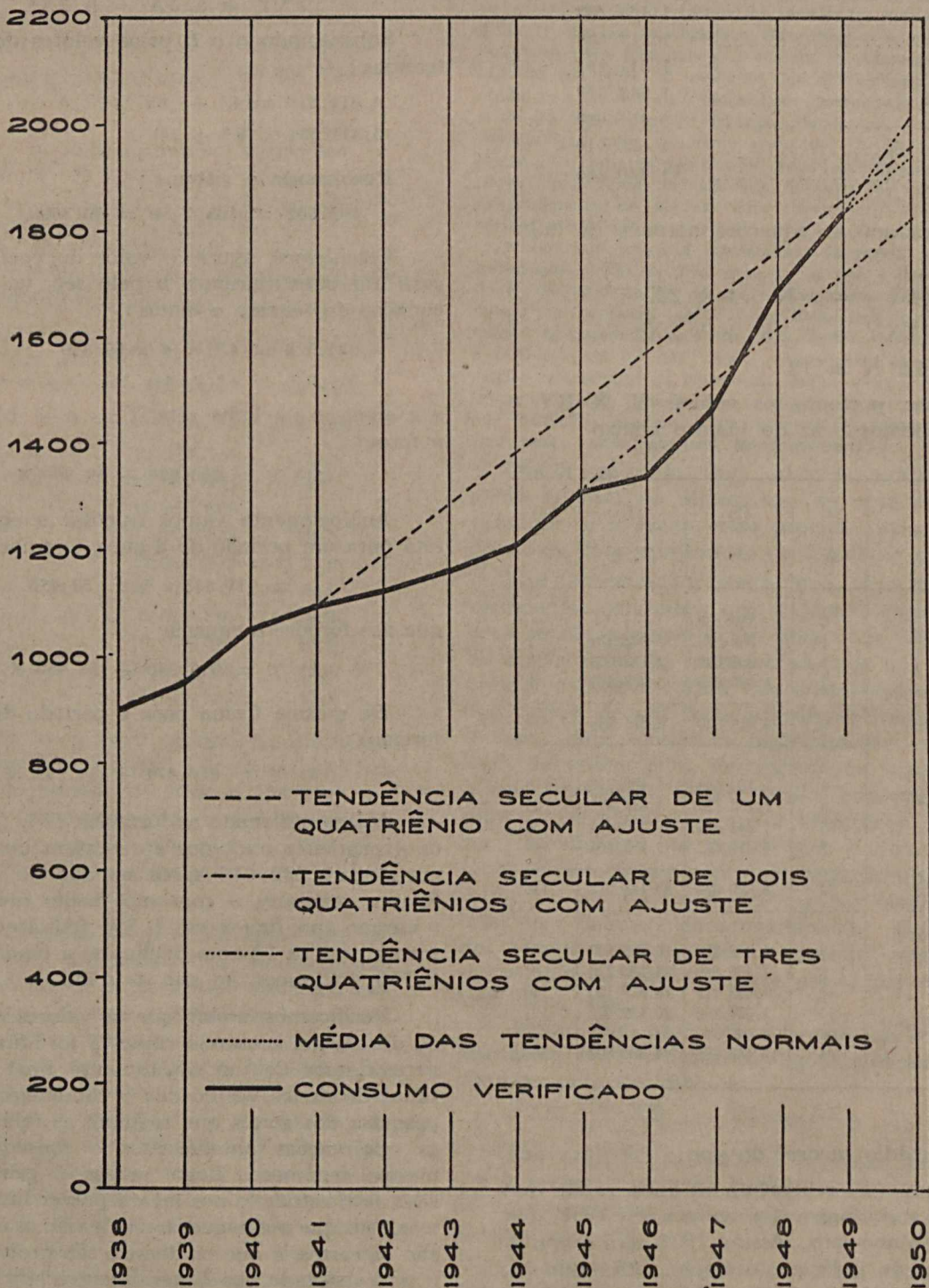
Verificamos, assim, que os valores aumentam ou diminuem, acusando como já foi afirmado, que necessitamos de um ajustamento final pois partimos de dados verificados e caminhamos para a pesquisa dos gerais que regulam as relações entre as observações antecedentes e conseqüentes do mesmo fenômeno. Logo, graças à generalização, cada fato estudado nos leva a prever inúmeros outros, sem que nos esqueçamos de que os observados são os certos, e que os demais são prováveis; mas o probabilidade nos é, geralmente, suficiente para nos contentar na prática, pois nunca devemos perder a oportunidade de fazer uma verificação (ajuste), tôdas as vês que ela se nos apresentar objetiva.

# CONSUMO DE AÇÚCAR

## GRÁFICO DA TENDÊNCIA NORMAL

UNIDADE: SACO DE 60 QUILOS

MILHÕES DE SACOS



Continuando, verificamos as diferenças entre os valores máximos e o valor mínimo, tomado como elemento básico, ou seja :

sacos	sacos	sacos
1.732.410 . . . . .	— 899.199 =	833.211
1.558.010 . . . . .	— 899.199 =	658.811
1.750.462 . . . . .	— 899.199 =	851.263

cuja soma total é ..... 2.343.285

Tomando as mesmas diferenças, em relação aos dados verificados temos :

sacos	sacos	sacos
1.099.615 . . . . .	— 899.199 =	200.416
1.311.843 . . . . .	— 899.199 =	412.644
1.830.185 . . . . .	— 899.199 =	930.046

e como soma temos ..... 1.543.106

Notamos então que a diferença entre esses dois totais verificados, ou seja :

sacos	sacos	sacos
2.343.285 . . . . .	— 1.543.106 =	800.179

nada mais é que o ajuste necessário a ser dado às retas, para que elas apresentem uma média normal de equilíbrio ou, melhor, uma tendência que se ajuste ao valor central das variações observadas.

Assim, tirando a média de acúmulo, temos

$$800.179 \div 3 = 266.726 \text{ sacos}$$

Logo, a cada uma das retas deveremos acrescentar 266.726 sacos, o que nos dá :

sacos	+	sacos	=	sacos
1.732.410	+	266.726	=	1.999.136
1.558.010	+	266.726	=	1.824.736
1.750.462	+	266.726	=	2.018.188

A soma geral é : 5.839.116 — e a média aritmética será  $5.841.060 \div 3 = 1.947.020$  sacos.

A média mensal para o ano de 1950 será então de 1.947.020 sacos aproximadamente.

Da mesma forma, para 1951, a tendência nos acusa a média de 2.078.583 sacas e, para 1952, o consumo médio mensal de 2.210.461 sacos.

# Catálogo Cooperativa e Catálogo Centralizada

LYDIA DE QUEIROZ SAMBAQUY

**D**IA a dia, cresce prodigiosamente o número de livros, folhetos, periódicos que nas bibliotecas aguardam catalogação. E não são somente livros novos, recém-publicados. Todas as obras produzidas em qualquer tempo e em qualquer lugar, desde que incorporadas ao acervo de uma biblioteca, exigem catalogação, para que possam ser encontradas.

E para evitar que cada livro, entre milhões, seja analisado, estudado, classificado e catalogado, tantas vezes quanto fôr o número de bibliotecas que o possuam, numa repetição desnecessária, que representa desperdício incalculável de dinheiro e tempo, vem sendo desenvolvida em vários países a catalogação centralizada ou a catalogação cooperativa.

Catálogo centralizada quer dizer catalogação mantida para diferentes bibliotecas, e realizada somente por uma delas, ou por um serviço especial de catalogação. Esse sistema exige, até certo ponto, que a aquisição de livros seja também centralizada, pelo que convém, especialmente aos sistemas de bibliotecas, tais como aqueles formados pelas bibliotecas públicas centrais, com suas sucursais, ou pelas bibliotecas centrais de universidades e as bibliotecas departamentalizadas por assunto nas diversas unidades universitárias.

A expressão catalogação cooperativa tem sido ultimamente empregada, em sentido mais restrito, para denominar o trabalho de catalogação realizado em conjunto por várias bibliotecas, no qual, expressa ou tacitamente, competem a cada biblioteca obrigações e vantagens, ou melhor têm elas ativa participação na confecção das fichas e direito a parte do produto, que é equitativamente distribuído por todas.

Os catálogos coletivos, produzidos pela cooperação de várias bibliotecas, não deixam de ser também exemplos de trabalho realizado por via de catalogação cooperativa.

## A CATALOGAÇÃO COOPERATIVA E CENTRALIZADA NOS ESTADOS UNIDOS

Nos Estados Unidos da América do Norte, há um século, em 1851, Charles C. Jewett, em Relatório apresentado pela "Smithsonian Institution" ao Congresso, dizia que:

"conceived a book once catalogued would never have to be catalogued again, what was spent on the first catalogue of a library would never have to be spent again, either by that library or by any other"

e propunha um

"project, which offers to every growing library the means of issuing, at a comparative small expense, complete annual or biennial catalogues of its treasures; and which enable a central establishment... to publish at stated intervals, general catalogues of all the libraries in the country".

Além das vantagens de ordem econômica, ressaltou também Jewett, com muita felicidade, as vantagens de ordem cultural e técnica que oferece a catalogação cooperativa.

Com efeito, a catalogação cooperativa e a catalogação centralizada aperfeiçoam os sistemas de catalogação, favorecem a padronização de processos e auxiliam sobremaneira a organização de catálogos centrais e de catálogos coletivos. Contribuem, assim, para melhorar as condições da pesquisa bibliográfica, com o conhecimento fácil das coleções de todas as bibliotecas, o que possibilita a localização de um livro onde quer que esteja. Enriquecem as bibliotecas que, através dos catálogos coletivos, somam aos seus os livros de outras bibliotecas, ampliando a própria capacidade de servir.

"Everything which facilitates research promotes the progress of science" afirmava Jewett, e é uma verdade que a ninguém é lícito deixar de reconhecer.

Nos Estados Unidos, os trabalhos da "American Library Association", em relação ao desenvolvimento da catalogação cooperativa, datam de 1876, quando da realização de sua primeira Conferência, em Filadélfia.

Em julho de 1898, a Biblioteca do Congresso começou a imprimir fichas que eram, pouco depois, permutadas com duas ou três das maiores bibliotecas que, já nessa época, também duplicavam mecânicamente o produto de sua catalogação. Em 1901, havia esse trabalho progredido tanto, que a Biblioteca do Congresso se habilitara a estender a distribuição de fichas a grande número de bibliotecas. Naturalmente, tratava-se então mais de um trabalho de catalogação centralizada do que propriamente de catalogação cooperativa.

Em 1902, a Biblioteca do Departamento de Agricultura transferiu a impressão de suas fichas para a oficina do "Government Printing Office", que funciona na Biblioteca do Congresso. Em pouco tempo, outras bibliotecas governamentais passaram também a submeter suas fichas à Biblioteca do Congresso para revisão e impressão.

Instalando-se o *Cooperative Cataloguing Committee*, da *American Library Association*, no Edifício da Biblioteca do Congresso em 1932, resultou dessa união a criação, em 1934, do *Cooperative Cataloguing and Classification Service*, como uma Divisão da própria Biblioteca do Congresso. Mais tarde, em janeiro de 1941, deixou este Serviço de existir como uma Divisão à parte, e suas atribuições foram distribuídas entre a *Descriptive Cataloguing Division*, *Subject Cataloguing Division* e *Card Division*.

Em 1944, o *Cooperative Cataloguing Manual*, publicado pela Biblioteca do Congresso, incluía numa lista os nomes de 365 bibliotecas, que cooperavam remetendo fichas à Biblioteca do Congresso para serem impressas e postas à disposição de todas as outras bibliotecas que delas necessitavam.

Já antigos e bem desenvolvidos são, nos Estados Unidos, os numerosos e ricos catálogos coletivos, organizados pela cooperação de grande número de bibliotecas. A obra *Union Catalogs in the United States*, editada por Robert B. Dows e publicada pela *American Library Association*, em 1942, enumera 117 catálogos coletivos em desenvolvimento naquele país, entre os quais podemos destacar o da Biblioteca do Congresso, em Washington, que inclui também fichas de bibliotecas européias, o *Union Library Catalogs of the Philadelphia Metropolitan Area*, o do *Bibliographical Center for Research*, em Denver, Colorado, etc.

#### A CATALOGAÇÃO COOPERATIVA E CENTRALIZADA NA EUROPA

Na Europa, podemos apreciar interessantes e eficientes empreendimentos no campo da catalogação cooperativa ou centralizada.

E' suficiente mencionar o trabalho executado pela *Staatsbibliothek* da Alemanha; as esplêndidas realizações do *Folkebibliotekernes Bibliografiske Kontor*, da Dinamarca; o sistema de catalogação centralizada da Câmara Central do Livro, em Moscou; e os sistemas de catálogos coletivos regionais da Inglaterra.

A *Staatsbibliothek* vinha há anos, em conexão com a publicação *Berliner Titeldrucke*, desenvolvendo grande trabalho de catalogação cooperativa, que incluía fichas de bibliotecas cooperantes alemãs e austríacas.

A rigor é esse verdadeiramente o único exemplo de catalogação cooperativa na Europa. E' de se notar, porém, que as bibliotecas de muitos outros países vinham reunindo seus esforços para compilação de catálogos coletivos. Assim, têm sido organizados catálogos coletivos sobre assuntos especializados, ou sobre determinados tipos de materiais: catálogos coletivos de coleções existentes em cidades, regiões, nações, grupos de nações etc. Um dos mais importantes é o *Gesamtkatalog der Preussischen Bibliotheken*, da *Staatsbibliothek*, iniciado em 1902.

Outro trabalho de catalogação cooperativa européia é o *Gesamtkatalog der Wiegendrucke*, que constitui, também, exemplo da realização cooperativa internacional, pois que bibliotecas de vários países da Europa, assim como dos Estados Unidos da América do Norte, expediam, a um Escritório Central em Berlim, fichas para composição desse Catálogo.

No Seminário sobre o Papel das Bibliotecas na Educação de Adultos, realizado em Malmö (Suécia), de 24 de julho a 19 de agosto de 1950, em seu estudo sobre *Serviços Centralizados*, Mrs. Bodil Normann, Bibliotecário-Chefe do *Folkebibliotekernes Bibliografiske Kontor*, de Copenhague, relata os valiosos trabalhos que vem realizando, há onze anos, o Serviço que dirige. Diz que o primeiro problema resolvido por aquele Escritório Bibliográfico de Bibliotecas Públicas foi a centralização de catalogação, e menciona, mais ou menos, o seguinte: Os catalogadores nas diversas bibliotecas individuais vinham separadamente empregando muito e valioso tempo na catalogação dos mesmos livros e na composição das mesmas fichas, para os mesmos leitores. Como resultado, havia, às vezes, grande divergência na catalogação e classificação de uma só obra. Com a catalogação centralizada, realizada pelo *Denmark Folkebibliotekernes e Bibliografiske Kontor*, foi obtida perfeita uniformidade, e as fichas elaboradas bem cedo representavam o produto de um trabalho excelente, pois a formação de um grupo perito de catalogadores, dispoendo de uma completa coleção de referência, foi fácil realizar. A Bibliografia nacional corrente pôde também ser simultaneamente compilada. O *Denmark Folkebibliotekernes Bibliografiske Kontor* recebe informação diária dos editores em relação às suas novas publicações. Na base dessas informações, o Escritório de Catalogação pede aos editores que lhe forneçam exemplares dos livros considerados como de interesse para as bibliotecas públicas. A colaboração que aquele Escritório recebe dos editores é quase integral. Imediatamente, depois de recebidos, são os livros catalogados e as fichas, no prazo de quatro semanas, ficam prontas e à disposição de quantos delas necessitarem.

Esse centro dinamarquês de catalogação cooperativa vem realizando muitos outros interessantes serviços para as bibliotecas públicas, como sejam: a impressão dos modelos usados em todos os serviços de biblioteca; a publicação de catálogos padronizados sobre vários assuntos e para diferentes finalidades, como catálogos de livros para crianças, para jovens, para pequenas bibliotecas, catálogos de periódicos, de obras de referência etc.; a publicação de obras necessárias aos serviços de biblioteca, como manuais de biblioteconomia, lista de cabeçalhos de assunto etc. Funciona ainda aquele Escritório como centro de informações para bibliotecas. Organiza *bibliotecas-núcleos*, isto é, coleções perfeitamente selecionadas e tecnicamente preparadas para serem usadas imediatamente pelas bibliotecas em formação. Até mesmo um serviço de encadernação cen-

tralizada vem sendo mantido por aquêle Escritório dinamarquês.

Na Rússia existe um dos maiores serviços de catalogação centralizada, realizado pela Câmara Central do Livro, que cataloga tôdas as publicações russas. As fichas são semelhantes às impressas pela Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos e incluem a classificação decimal de Bruxelas. Já em 1937, conforme afirma John Richmond Russell, em seu trabalho *Cooperative Cataloguing in Europe*, cêrca de 200 bibliotecas recebiam, por subscrição, uma cópia de tôdas as fichas impressas, e mil bibliotecas tomavam assinaturas de fichas por assuntos especiais.

A Noruega tem serviço centralizado de catalogação, combinado com um serviço de aquisição centralizada, para bibliotecas públicas.

A Associação de Bibliotecários da Suécia também desenvolveu um sistema de catalogação centralizada para bibliotecas públicas.

Na Grã-Bretanha, a Biblioteca Nacional Central, em Londres (*The National Central Library*), desenvolveu um sistema de catálogos regionais, que representa grande trabalho cooperativo.

Em quase todos os países da Europa, estão, portanto, as bibliotecas, unindo seus esforços pelo benefício comum dos serviços técnicos da biblioteca, com maior proveito para os leitores.

#### CATALOGAÇÃO COOPERATIVA NO BRASIL

Os últimos quinze anos muito representam no progresso das bibliotecas da América do Sul. Entretanto, em sua maioria, estão ainda nossas bibliotecas em fase de organização, ou reorganização, apresentando quase tôdas coleções inadequadamente catalogadas, ou por serem catalogadas.

Desde que precisam as bibliotecas latino-americanas ser quase inteiramente recatalogadas, por que não realizar êsse trabalho em conjunto, de maneira uniforme, com muito maior economia e com a possibilidade de promoverem simultaneamente o levantamento das bibliografias locais, regionais, estaduais, nacionais?

Os países que estão iniciando a organização de serviços de biblioteca têm sôbre os países onde estas atividades já estão muito desenvolvidas o privilégio de tirar o melhor proveito possível das experiências já realizadas, evitando assim erros já conhecidos.

Merece atenção também a circunstância de pertencerem quase tôdas as bibliotecas latino-americanas — bibliotecas nacionais, municipais, universitárias, colegiais etc. aos governos dos diversos países, estados, municípios, províncias etc., pelo que haverá certamente mais facilidade para padronização de processos, e a economia resultante desses trabalhos de cooperação será de maior proveito para os cofres públicos, obtendo-se ao mesmo tempo produção de melhor qualidade, por menor preço.

No Brasil está sendo feito um ensaio nesse sentido.

Em 1942, foi organizado, no Rio de Janeiro, por três instituições em conjunto — o Departamento Administrativo do Serviço Público, Departamento de Imprensa Nacional e Fundação Getúlio Vargas — o *Serviço de Intercâmbio de Catalogação (S.I.C.)*, tendo por finalidade solucionar o problema existente nos trabalhos de catalogação e classificação da grande maioria das bibliotecas brasileiras; baratear o custo e aperfeiçoar o trabalho de catalogação; desenvolver a cooperação entre as bibliotecas; contribuir para a formação de catálogos coletivos; e ainda facilitar a pesquisa bibliográfica em todos os níveis.

De início, encontrou o S.I.C. os maiores empecilhos, ressaltando, entre êles, a falta de catalogadores e de revisores adequadamente treinados, a incompreensão das bibliotecas e serviços de documentação e, principalmente, a demora na impressão das fichas. Fazia-se mister um esforço extraordinário, trabalho de pioneiros, para que se pudesse criar ambiente favorável à existência desse Serviço.

Finalmente, já agora parecem superadas tôdas essas dificuldades. Existem fichas impressas de 69 bibliotecas, sendo 57 da própria cidade onde funciona o Serviço e 12 de outras cidades em todo o país.

Funciona o S.I.C. como um sistema de catalogação cooperativa, pois que lhe cabe, para fins de uniformização, sômente a revisão das fichas já catalogadas, que lhe são fornecidas para impressão pelas bibliotecas cooperantes.

Cada biblioteca cooperante tem direito a um certo número de fichas gratuitas dos livros que catalogou, e fica tácitamente comprometida a adquirir as fichas correspondentes aos livros que possua e que já tenham sido catalogados por outras bibliotecas.

Muitas bibliotecas não cooperam, porém são assinantes de uma coleção completa de tôdas as fichas impressas, ou das fichas correspondentes a determinados assuntos.

A Fundação Getúlio Vargas, do Rio de Janeiro, está organizando, anexo ao S.I.C., um Catálogo Coletivo Nacional que, além de um exemplar de cada ficha impressa pelo S.I.C., já inclui fichas correspondentes a todo acervo de várias bibliotecas do Distrito Federal.

#### PLANO PARA CATALOGAÇÃO COOPERATIVA NA AMÉRICA DO SUL

Sistemas de catalogação cooperativa e centralizada oferecem, indiscutivelmente, *vantagens técnicas e bibliográficas*. — *Técnicas*, por tornarem mais rápida, mais barata e mais perfeita a catalogação; *bibliográficas*, por somarem os acervos das bibliotecas, ampliando o serviço que podem prestar aos leitores; facilitarem a pesquisa; e auxiliarem a compilação de catálogos coletivos e de



bibliografias correntes regionais e nacionais. E' por isso que, na América Latina, onde as bibliotecas públicas se estão agora desenvolvendo, devem ser organizados, quanto antes, de acôrdo com as possibilidades e conveniências locais, serviços de catalogação centralizada para as bibliotecas públicas. Esses serviços, através de outros centros maiores de catalogação cooperativa, ficarão incumbidos de promover rapidamente a recatalogação dos livros já existentes, e a catalogação dos livros novos recebidos pelas bibliotecas em todos os países sul-americanos.

No Brasil, por exemplo, o Instituto Nacional do Livro, que faz, anualmente, a aquisição de milhares de livros em duplicatas, para doação às bibliotecas públicas brasileiras, poderia completar este trabalho, doando essas coleções já devidamente catalogadas e prontas para servir. Realizaria, assim, um trabalho valioso de catalogação centralizada. As fichas por êle produzidas poderiam ser impressas pelo Serviço de Intercâmbio de Catalogação, que também ficaria incumbido de promover a impressão, num espaço mínimo de tempo, de tôdas as fichas compiladas por outros serviços centrais de catalogação, ou mesmo por bibliotecas individuais.

Outras providências de caráter cooperativo, que se tornam urgentes, são a compilação de bi-

bliografias, correntes nacionais, latino-americanas, e a composição de catálogos coletivos.

Desde que centros regionais de aquisição e catalogação centralizada sejam organizados e queiram colaborar entre si, as duas tarefas acima referidas, e que tanto representam para a eficiência das bibliotecas, ficam sobremaneira facilitadas.

Não é necessário traçar, para êsses centros de catalogação cooperativa e centralizada, uma organização padronizada e rígida. Deverão êles ser organizados de acôrdo com as possibilidades e recursos de cada país, estado, município ou cidade. O que importa é que as bibliotecas compreendam que, para servir bem, não lhes é necessário conhecer somente que livros possuem, mas também onde se encontra o livro ou a informação que realmente está sendo desejada. E' importante que saibam estimar a economia de pessoal técnico, ainda hoje tão escasso; que prezem a economia de tempo e de material resultante de não repetirem o trabalho realizado por outras bibliotecas; e desejem facultar às outras o trabalho que realizarem. E' importante que não esqueçam os bibliotecários ou os organizadores de bibliotecas, que estas não mais podem viver isoladas, e que a cooperação que derem umas às outras lhes será devolvida muitas vêzes multiplicada, em juros elevados.

# ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

## O Secretariado das Nações Unidas

Trabalho editado por *Carnegie Endowment for International Peace*

(Tradução de Espírito Santo Mesquita — Cap. VIII  
— I Parte)

### ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL NO SECRETARIADO

**N**UM organismo internacional os problemas de classificação, salário, ajuda de custo, férias, estabilidade e aposentadoria, embora comuns, são de uma complexidade tãda especial. De fato, êsses assuntos são de certo modo diferentes na ONU. Êles devem ser, por isso, tratados de modo a compensar: os riscos que correm os indivíduos, aceitando um emprêgo internacional; as dificuldades de trazer empregados de longe, distanciando-os de oportunidades mais viáveis e familiares de fazerem carreira na própria pátria; os problemas especiais relacionados com a família do servidor (sua educação, sua perda de contato com a cultura de sua terra e com seus amigos) e as custas e inconvenientes de fixação de residência num meio estranho. Na realização dêsses propósitos, essas instituições não devem, também, deixar de criar condições de trabalho capazes de atrair e conservar no serviço ativo da ONU uma equipe competente, mantendo o seu custeio num nível aceitável pelos senhores delegados, aos quais cabe conceder os necessários recursos financeiros para tal fim. Isto envolve grandes problemas técnicos em matéria de administração de pessoal e, também, várias questões de política sté agora não resolvidas completamente.

#### *O esquema de classificação*

A questão mais difícil é, talvez, a relativa ao sistema de classificação que deve ser adotado. O conflito, no caso, é entre a tradição herdada da Liga das Nações e a do Serviço Civil dos Estados Unidos.

Na Liga das Nações existiam três categorias: 1.<sup>a</sup>) a das altas autoridades administrativas; 2.<sup>a</sup>) a do pessoal que desempenhava funções administrativas rotineiras e, 3.<sup>a</sup>) a do pessoal subalterno que formava o grupo composto pelos motoristas, contínuos, serventes, eletricitas, etc. Êsse tipo de classificação gera uma espécie de sistema de *castas* idêntico ao que existe no serviço público de muitos países.

Rowland Egger teceu comentários sôbre o sistema que vigorou no Secretariado da Liga com as seguintes palavras:

*Provavelmente, o principal defeito era a excessiva rigidez, tanto horizontal como vertical, do plano de classificação. A horizontal era, de certo, uma consequência da adoção dos sistemas inglês e continental de classe num serviço público internacional, (uma espécie de predestinação por força da qual tãdas as crianças internacionais nasciam ou chefes, ou administradores, ou escriturários, ou, então, trabalhadores braçais e, por isso, jamais poderiam pretender fugir ao destino ou, mesmo, reencarnar-se para ingressar numa classe de categoria mais elevada... Há muita argumentação em defesa da idéia de recrutamento, promoção e transferência ao alcance de todos... Os resultados práticos, devidos às instâncias dos representantes dos países filiados à ONU, representantes êsses que ocupam as altas posições, não são, porém, dignos de encômios.*

Os representantes dos Estados Unidos junto à Comissão Preparatória e à primeira sessão da Assembléia-Geral assumiram uma atitude saliente com a tese de que o sistema da Liga das Nações era inadequado para as Nações Unidas. Por essa razão, a Assembléia finalmente determinou que o Secretário-Geral devia providenciar:

- a) *um plano de classificação de cargos exigido pelo Secretariado e baseado nos deveres, responsabilidades e atribuições de cada cargo;*
- b) *o agrupamento dos cargos pelas categorias principais e cada categoria pelas classes que a integrem;*
- c) *a fixação de salários adequados a cada categoria e ordem, de acôrdo com os padrões que poderiam ser estabelecidos pela Assembléia-Geral e*
- d) *o enquadramento de cada cargo existente no Secretariado numa categoria adequada na base de seus deveres, responsabilidades e atribuições.*

O Grupo Consultivo de Técnicas Administrativas de Pessoal e Orçamento elaboraram um projeto de classificação que foi, mais tarde, revisto e concluído, em detalhes, pelos Bureaus de Pessoal e Orçamento. O plano que foi, afinal, pôsto em vigor continha 19 ordens com 5 classes (posteriormente elevado êsse número para 7) de salário em cada ordem, isto é, 5 classes da ordem

1 à ordem 16, enquanto a ordem 17 ficava com 5, a 18 com 4 e a 19 com 3.

As principais vantagens obtidas com essa vitória do sistema americano foram a flexibilidade vertical e horizontal, uma ampla escala de salários e, conseqüentemente, uma diferenciação precisa de pagamentos dentro de cada ordem de cargos. Acreditou-se que isto haveria de contribuir para reduzir as dificuldades que eram produto das diferenças de níveis e, também, para promover a elevação do moral do grupo.

A maioria do pessoal do Secretariado só em parte entendia o sistema. Por sua vez, êsse jamais lhe foi explicado, sendo mesmo completamente estranho a uma proporção considerável dos que eram por êle afetados. As altas autoridades se queixavam de que estavam sendo subordinadas aos métodos americanos de *linha de montagem*. E' verdade que quase todos os sistemas de classificação levam em conta, principalmente, as necessidades públicas para ter uma aparência de uniformidade, ao passo que o mercado de pessoal e as variáveis condições de trabalho exigem grandes diferenciações e grande flexibilidade. Isto convida às fugas conscientes e inconscientes do esquema oficial de classificação. Os méritos dessas fugas são maiores quando não são exagerados.

O Comité Consultivo sôbre Questões Administrativas e Orçamentárias, respondendo aos descontentes depois de um ano de experiência, disse, em 1947:

*Em teoria, o sistema visa permitir a aplicação do princípio de remuneração igual para trabalho igual, mas pensa o Comité que é deficiente a maneira por que o sistema foi pôsto em execução. Isto parece ter militado contra a versatilidade e a flexibilidade dos membros da equipe, aos quais foram de fato conferidos deveres limitados e definidos, o que não permitiu se prestasse maior atenção ao valor e à qualidade de um indivíduo, quando êsse valor e essa qualidade não estavam ligados ao cargo, criando além disso uma situação em que qualquer modificação dos deveres de um determinado cargo acarretava a necessidade de reclassificá-lo.*

O relatório acentuava que o Bureau de Orçamento havia recebido cêrca de mais de 60 pedidos de reclassificação por semana nos primeiros meses de 1947. No mesmo período, foram autorizadas mais de 300 reclassificações. A propósito declarou o Comité: "Uma equipe versátil deve poder realizar muitas tarefas além das que foram fixadas numa "definição do trabalho" correspondente a um determinado cargo." Mostrou-se, também, êsse comité preocupado devido a questão da "inconveniência, do ponto de vista psicológico, de marcar os servidores com simples números de ordem, títulos e categorias..."

O Secretariado ficou, pois, indeciso entre o precedente da Liga e o sistema americano de classificação, até ser apresentado o relatório do *Committee of Experts on Salary, Allowances and Leave Systems*, referente a 1949. Êste documen-

to representou um sinal de triunfo para os defensores da tradição da Liga em matéria de classificação. Disse êsse Comité:

*Nos primeiros dias de vida das Nações Unidas supunha-se, evidentemente, que um sistema rígido, adequadamente administrado, causaria, afinal de contas, ao pessoal menos iniquidades e injustiças do que um sistema muito flexível sujeito a constantes pressões para inclusão de ordens e categorias e freqüentes reavaliações dos cargos. Na opinião do Committee, muitos dos aspectos inquietadores para os quais o Comité Consultivo (sôbre Questões Administrativas e Orçamentárias) chamou a atenção, são conseqüências imediatas da presente estrutura do quadro do Secretariado, estrutura essa caracterizada por: I — uma concepção muito estreita dos cargos; II — uma multiplicidade de categorias e ordens e III — uma excessiva superposição de salários entre uma ordem e a seguinte.*

O Comité de Técnicos apresentou, então, a sua solução:

*O Comité recomenda, unânimemente, que o plano permanente de classificação para as Nações Unidas seja baseado nos seguintes agrupamentos essenciais de pessoal: I — Diretores e Funcionários Superiores; II — Pessoal de Serviços Específicos; III — Pessoal de Serviços Especiais e IV — Pessoal de Serviços Gerais.*

As afinidades dessa proposta com o sistema da Liga é notável. O Comité silenciou, porém, a respeito dos perigos de um sistema de casta.

A pronta aceitação dessa recomendação pelo Secretário-Geral — que agiu a conselho de seus assessôres particulares que colaboraram com o Comité de Técnicos — dá uma volta completa à roda da política de classificação de cargos na ONU. Alguns difíceis problemas do momento foram resolvidos; mas, como um resultado inesperado e indesejável, foram postas em liberdade as velhas tendências para o sistema burocrático de castas. Trocou-se uma forma rígida por outra.

#### O sistema de salários

Não menos difícil é o problema de salários. A Primeira Assembléia definiu nos seguintes termos a política geral nesse setor:

*Na fixação dos salários para as várias ordens e para as várias categorias de cargos, deve levar-se em conta os fatores especiais que afetam os serviços do Secretariado e, em particular, o nível elevado da remuneração de trabalhos em comparação com o que está em vigor na maioria dos países filiados à ONU e relativamente a trabalho idêntico; as mais limitadas perspectivas de promoção aos mais altos postos do Secretariado, comparadas essas perspectivas com as dos que trabalham nos serviços públicos de algumas nações; o custo de vida na sede da ONU, fator que sofreu a influência, pelo menos nos primeiros anos de existência do organismo internacional, das dificuldades de habitação e as despesas adicionais*

que uma grande maioria do pessoal será forçada a fazer, vivendo longe de seu país, variando tais despesas de acôrdo com o número de dependentes e outros fatores.

Além disso, a Assembléia autorizou o Secretário-Geral a conceder ajuda de custo para fins de instalação na sede provisória da ONU. Autorizando, também, o auxílio para pagamento de taxas, para sustento de filhos, educação, etc.

O resultado foi colocar os salários do Secretariado num nível aproximado ao dos pagos, para cargos idênticos ou comparáveis, pelo serviço civil americano, mas inferior ao dos pagos nos Estados Unidos em geral e em alguns serviços estrangeiros. Os salários dos diretores de alto nível e dos Secretários Assistentes, conforme foram fixados pela Assembléia-Geral, estão de certo modo acima dos salários de cargos semelhantes do serviço civil americano, salários êsses que são notavelmente elevados. Com a exceção do vencimento do Secretário-Geral, relativamente poucos serviços públicos no mundo pagam salários que excedam os recebidos pelas altas autoridades das Nações Unidas por trabalhos similares. Isto, não há dúvida, deve ser assim mesmo.

Os níveis de salários são altos na ONU a fim de atrair pessoas de grande competência e experiência. Quando o Secretário-Geral apresentou a justificativa para o aumento dos cargos inferiores em 1947, êle disse que era necessário assegurar por êsse meio a dedicação e o contentamento do pessoal e permitir que as Nações Unidas conquistem, para as fileiras do Secretariado, pessoas de elevado estôfo. O Comitê Consultivo confessou, por sua vez, acreditar que :

*as considerações superiores que devem presidir o julgamento do caso (aumento de salários) são as da necessidade de alcançar a estabilidade nas condições do serviço nas Nações Unidas e tornar atraente o trabalho nessa entidade como carreira do mais alto padrão de eficiência, capacidade e integridade. Os ... emolumentos são indiscutivelmente liberais e promoverão o alcance dos objetivos. Na verdade, o Comitê acha que êles só podem ser justificados com o argumento de que o pessoal da ONU deve possuir um alto nível de competência.*

(continua)

# ADMINISTRAÇÃO GERAL

## ORGANIZAÇÃO

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

JOSÉ EIRAS PINHEIRO  
(continuação)

#### A UNIDADE DE OBJETO

**P**ARA se caracterizar um conjunto de conhecimentos como ciência é necessário, entre outras condições, o estabelecimento de uma unidade comum nos elementos do conjunto. Já verificamos que essa unidade resulta das abstrações inferidas dos fenômenos, que nos ferem os sentidos, e que proporcionam um constante contato entre homem e natureza, cuja inteligibilidade se faz através dos conhecimentos empírico e racional. A condição de pertencerem os conceitos abstratos a uma mesma classe de fenômenos e de possuírem os mesmos uma coordenação lógica, leva à consequência inevitável da unificação do objeto. Isto advém da própria situação com que se defronta o entendimento humano ante a variedade e a quantidade de objetos que lhe fere os sentidos.

Esse mecanismo harmonioso e preciso, que consideramos aqui, é o "homo sapiens", que, assim, se orienta no anseio de atingir o ponto de perfeição do conhecimento na unidade do saber humano. O valor dessa ficção transcendental, no campo científico é, assim, apontado por Kurt Grau: "Para a quantidade considerável de objetos que chegam à nossa consciência como possíveis objetos de pensamento, o entendimento humano criou um mecanismo de surpreendente economia. Os fenômenos psicológicos da lembrança e do reconhecimento, da comparação e da diferenciação, da abstração e da determinação fizeram com que o pensamento não forjasse uma palavra especial para cada um dos conteúdos particulares da consciência mas sim, com que um nome geral abranja ordinariamente determinados grupos de objetos análogos... O problema lógico sobre a origem das idéias, ou conceitos, não é outro senão o de reunir grupos inteiros de objetos sob um só nome" (1).

Sem esta unificação, que deve presidir os diferentes conjuntos de conhecimentos humanos, jamais teríamos as respectivas conceituações, pois estas, em síntese, nada mais representam do que as significações dos vocábulos que designam aquêles. Assim, torna-se indubitável a economicidade de que lança mão a imaginação humana. Entretanto, esse poder de síntese não só se opera em favor do homem, como, ainda, da própria Ciência. Vai mais além, estabelecendo um cunho identificador de cada ramo do conhecimento humano. A Matemática, a Química, a Biologia, a Sociologia, a Astronomia, a Física são ramos do conhecimento humano, qualificados pelos seus respectivos objetos: medida indireta das grandezas, movimento dos astros, propriedades gerais dos corpos, composição da matéria, fenômenos vitais e fenômenos coletivos. Daí se depreender a grande importância do objeto na ereção de uma ciência, cuja configuração está presente tanto na base física, quanto na base lógica do entendimento humano: não só a infra-estrutura dos princípios fundamentais, oriundos da base física, como também as leis processadas no domínio da Lógica.

A filosofia positiva torna bem ampla e generalizada essa assertiva, assim se expressando Augusto Comte: "Tôda fé positiva repousa, então, sobre a dupla harmonia entre o objeto e o sujeito" (2).

Esta harmonia irradia-se por todo o conjunto científico, chegando à culminância das próprias leis dedutivas.

Muito embora somente opere a razão humana através das sutilezas da dedução, que já não sofre mais a influência direta do objeto, ela se faz ainda sentir indiretamente.

A persistência desta característica é apontada pela seguinte consideração de Robinet:

(1) KURT GRAU — Obra citada, págs. 30 e 31.

(2) ROBINET — Obra citada, pág. 82.

“Desde então, tôda a lei verdadeira resulta de uma observação exterior, de um elemento objetivo fornecido pelo mundo e de um elemento subjetivo fornecido pelo cérebro, de uma relação apreendida fora de si pelo nosso entendimento, de acôrdo com a harmonia que possa existir entre a coisa apreciada e a função apreciadora. Assim, em tôdas as nossas concepções, o mundo fornece a matéria, e o espírito determina a forma, e é partindo desta disposição fundamental que finalmente se pode chegar a instituir a unidade teórica” (3). Mas, dentro dêste mesmo aspecto, existe uma verdade inolvidável: — o conceito possui um grau de abstração, que varia segundo o seu objeto esteia mais ou menos distanciado da intenção. Ninguém ignorará ou contestará que os conceitos mais elevados, conseqüentemente de maior teor de abstração, são justamente aquêles, cujos objetos estão mais distanciados da intenção humana.

O homem, como conceito, é menos abstrato do que a própria humanidade. Nasce, daí, a diferenciação dos conceitos, segundo a lógica, em: — genéricos e coletivos. Os primeiros caracterizam-se por estarem os respectivos objetos mais próximos da intenção humana, enquanto os segundos por estarem mais distanciados. Isto autoriza afirmar que a complexidade dos fenômenos sociais reside, em parte, no próprio objeto, a que êles se ligam, decorrendo daí um teor de abstração de menor intensidade. Outro tanto se pode dizer como conseqüência desta primeira situação, que o conjunto de conhecimentos humanos, nos seus mais variados aspectos, padece do mesmo mal tornando-se oportuna a consideração feita por Carrel: “Até hoje, as ciências que se ocupam dos seres humanos limitaram a sua curiosidade a certos aspectos do seu objeto. Não conseguiram subtrair-se à influência do analismo cartesiano. Foram dominados pelo mecanismo. Tanto na fisiologia, na higiene, na medicina, como no estudo da pedagogia ou da economia política e social, a atenção dos investigadores foi, sobretudo, atraída pelo aspecto orgânico, moral e intelectual do homem. Não se deteve na sua forma afetiva e moral, na sua vida interior, no seu caráter, nas suas necessidades estéticas e religiosas, no substrato comum dos fenômenos orgânicos e psicológicos, nas relações profundas do indivíduo com o seu meio mental e espiritual” (4).

Não desconhecemos quão difícil se torna dissociar a noção de Trabalho da própria Economia para destacar aquêle como objeto único dos conhecimentos relativos à Organização do Trabalho. Torna-se evidente a interpenetração de seus objetos, pela associação, a que fica ligada a idéia de organização, denotando que o campo econômico é vastíssimo, sem soluções de continuidade na multiplicidade dos fatos em que se emaranha o homem em sua ação, para satisfazer suas inúmeras

necessidades. Já com muito acêrto a êste respeito, externou-se Brisco: “A história da vida sôbre a terra é simplesmente o crescimento de uma organização mais perfeita” (5).

O homem, através de sua trajetória nos últimos tempos, vem acentuando essa verdade, no sentido sempre crescente de alcançar uma eficiência máxima, quer na obtenção das matérias-primas que a Natureza lhe oferece, quer na utilização da energia, quer do tempo que despense: O termo organização não paíou numa acepção, conceituação ou significação de âmbito restrito, mas dilatou-se, ocupando integralmente todo o horizonte das contingências humanas. A riqueza das adjetivações que o acompanham, atesta bem de perto a intensidade dos desvelos com que o homem tem procurado conciliar não só suas possibilidades, como as da Natureza e do Tempo, com o problema magno de sua subsistência.

A vida tem-se-lhe afigurado como um suceder interminável de atividades. Contudo, para viver, quer biológica ou socialmente, êle tem de exercê-las sem jamais deixar que umas suplantem as outras. Êste imperativo não advém de uma hierarquia preestabelecida, mas, sim, de uma síntese que é verdadeira condição vital para o homem. Se êle reduz, ao mínimo, seus dispêndios nos setores da energia, da matéria, do espaço e do tempo, assim procede para atender, sobretudo, à sua potencialidade vital, fator de natureza relativa e subordinado à condição já supramencionada. Nesse sentido tem o homem procurado, em relação aos esforços despendidos, dotá-los de um teor de economicidade, condensado na noção de mínima de ação.

O imperativo da economia extravaza-se a todos os elementos assecuratórios da subsistência humana, como condição emanante da própria vitalidade. E' o que se afirma na precisa e acatada conclusão de Jorge F. Kafuri: “Ora, em Natureza, a mestra suprema do Homem, uma verdade eterna se inscreve em tôdas as suas dobras, em tôdas as manifestações de suas coisas e seres. E' a verdade do permanente sentido de poupança, que ora se conhece sob o nome de Princípio de Menor Ação, ora de Princípio de Menor Esfôrço, identificados ambos, entretanto, nesta fórmula singela e impressionantemente profunda de que um efeito vital deve ser sempre conseguido com a Menor Ação. Menor Ação é uma locução vetorial que exprime, com fôrça, a direção e o sentido que cumpre dar às transformações: — a atividade, contingentemente onerosa, deve ser tal que realize o efeito colimado, com o mínimo dispêndio de Matéria e energia no menor espaço e dentro do menor tempo possível.

Sobrenadando a tudo, existe, portanto, dentro da Natureza, como sua Fôrça, sua Lei, seu segredo mesmo, êste quádruplo Imperativo de Economia: — economia de energia, economia de ma-

(3) ROBINET — Obra citada, pág. 83.

(4) ALEXIS CARREL — Obra citada, pág. 61.

(5) NORRIS A. BRISCO — *Economics of Business* — apud E. H. Anderson e G. T. Schwenning — Obra citada, pág. 38.

téria, economia de espaço e economia de tempo, como quatro pontos cardiais da Vida" (6).

Por longo tempo tem sido ponto de controvérsia o objeto da Organização do Trabalho, havendo autores que se apegam à noção de rendimento ou eficiência e outros, em número considerável, à noção de preço de custo. Não há porém razão para a existência dessa controvérsia, porquanto ambas as correntes, longe de se distanciarem, se convergem, na formação do objetivo da Organização do Trabalho. É evidente que a eficiência liga-se a dois fatores intrínsecos: — à produção obtida e ao esforço despendido, encerrando este os recursos humanos e materiais. Por outro lado o preço de custo está ligado aos mesmos fatores peculiares à noção de rendimento ou eficiência. A eficiência, analiticamente, tem a seguinte expressão:

$$\text{Eficiência} = \frac{\text{quantidade produzida}}{\text{esforço despendido}}$$

fórmula análoga à do rendimento mecânico que é a relação entre o trabalho útil e o trabalho total.

O preço de custo unitário pode ter a seguinte expressão:

$$\text{Preço de custo unitário} = \frac{\text{despesas totais}}{\text{quantidade produzida}}$$

Há, como verificamos, apenas uma inversão de conceitos. E justamente desta inversão, por paradoxal que pareça, fica assegurado o objetivo único da Organização do Trabalho, porque, a um aumento de eficiência, corresponderá sempre uma diminuição do preço do custo unitário. Dentro desse aspecto configuram-se aqueles quatro pontos cardiais da vida, apontados por Jorge F. Kafuri e revelados na economicidade de energia, de matéria, de espaço e de tempo.

A racionalização, tendo em vista a tarefa precípua de estabelecer normas para se diminuir o preço de custo, não deixa de considerar e situar, no devido lugar, o esforço humano; e, a Organização do Trabalho procura conduzir o homem ao mesmo objetivo, muito embora adstrita à noção do esforço humano. Esta restrição não só lhe permitiu uma caracterização e um aperfeiçoamento, como ainda o alcance daquela mesma verdade, percebida pela confrontação dos dispêndios de esforço humano e dos efeitos úteis obtidos com esse mesmo esforço. Estes dois fatores não só implicam na economicidade, que orienta o homem em todas as suas atividades, como também no poder de generalização, estendendo-a a quaisquer finalidades materiais ou imateriais, manuais ou mentais.

Relativamente ao princípio do menor esforço e ao sentido por que se enveredou a Organização do Trabalho, doutrina Jorge F. Kafuri: "Este princípio, oriundo da própria limitação do universo, pode ainda ser alcançado em outra face para nos revelar novo aspecto da mesma verdade que encerra. Basta que, à sua luz, se confrontem os Dispêndios da atividade e o Efeito Útil por ela criado, para inferir-se, de modo claro, que ele exprime um Princípio de Eficiência" (7).

Concluindo, podemos afirmar que é justamente dentro desse conceito único que se têm orientado os conhecimentos pertinentes à Organização do Trabalho. Por isso, não seria demasiado inferir-se que: o objeto da Organização do Trabalho é assegurar o máximo de rendimento ou de eficiência humana na realização de finalidades úteis, visando satisfazer necessidades humanas.

#### OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

O homem procura sempre conhecer as coisas e os fatos do mundo exterior em seus mais variados aspectos, conjugando a observação atenta com o exercício da razão pura. Por isso, o conhecimento humano quando inquire a realidade dos acontecimentos e dos fatos universais encontra duas bases: — a física e a racional.

Graças à primeira, a edificação da ciência possui uma base experimental que constitui o marco inicial ou o ponto de partida. São os princípios experimentais. Há que se inferir, entretanto, que estes não se reduzem somente a um aspecto do campo científico, mas o abrange em toda a sua extensão.

Justamente por se fundamentar o conhecimento em todas as situações objetivas que se possam enquadrar em seu campo de investigação, dentro da extensão limitada de cada ciência, é que eles constituem a base física de qualquer ciência.

Nesta aproximação com a realidade torna-se necessário considerar que o próprio objeto nem sempre é suscetível de uma percepção imediata, o que, fatalmente, na formulação das premissas básicas de uma ciência, por vezes, exigem-se certos cuidados que não poderiam ser satisfeitos dentro do próprio âmbito da observação. A integridade de uma experiência ou de uma experimentação jamais satisfará à percepção mediata dos objetos pertinentes às ciências não naturais. Assim os esclarece, a este respeito, a consideração autorizada de Kurt Grau: "Os objetos das ciências de fato pertencem certamente à esfera da percepção, mas nem todos do mesmo modo. Os das ciências sistemáticas são objetos imediatos, os das ciências genéticas objetos mediatos da percepção.

(6) JORGE F. KAFURI — Programa do Curso de Organização do Instituto Técnico de Organização e Controle — Rio de Janeiro, 1941, pág. 13.

(7) JORGE F. KAFURI — Programa do Curso de Organização do Instituto Técnico de Organização e Controle — Rio de Janeiro, págs. 3 e 4.

As combinações de oxigênio, as ondas elétricas, as espécies de determinados animais ou plantas que investigo, estão presentes na percepção sensível; a sensação do som, a impressão desagradável da cólera estão imediatamente na percepção própria. Pelo contrário, o aspecto glacial, o estado da cultura européia na época de Henrique IV, os fatores que provocaram a guerra dos sete anos não se me oferecem como objeto de percepção imediata, mas devem ser concebidos pela analogia entre os objetos de percepção imediata com os restos e testemunhos destes períodos” (8).

Ora, não desconhecemos que a base física de uma ciência advém de um processo indutivo. O espírito humano nesta fase, nada mais faz do que considerar uma série de fatos e concluir uma proposição relativa a êsses mesmos fatos. Não resta a menor dúvida que o homem construirá o conseqüente, às expensas de um julgamento hipotético, cujo grau de intensidade será função da percepção do objeto em foco.

Diante desta situação, não poderia a Lógica orientar o conhecimento humano em sua fase primordial, fundamentando o lançamento da hipótese somente na observação de fatos conhecidos. Êstes seriam facilmente perceptíveis no domínio de ciências, cujos objetos se tornaram suscetíveis de uma percepção imediata, situação sobretudo existente nas ciências naturais.

Já em relação às ciências genéticas e às sociais, haveria, por assim dizer, a necessidade de uma maior orientação no julgamento hipotético. Além do objeto observado, teríamos de nos reportarmos a princípios gerais definitivamente firmados e às leis anteriormente estabelecidas. Haveria de preponderar o critério da analogia com aquilo que a ciência já houvera consagrado e firmado, o que nos permitiria maior probabilidade de verificação dentro da experiência e da experimentação. Desta maneira, a lógica operou em missão verdadeiramente econômica para com a inteligibilidade dos fenômenos ou fatos. Evitou as dispersões da força intelectual, imprimindo-lhe um rendimento capaz de assegurar ascensão rápida aos domínios da verdade, sem as interrupções causadas pela fadiga mental, oriunda da dispersão de esforços. Torna-se, todavia, imprescindível que ressaltemos uma situação assaz interessante para a formação da ciência que é o fato do conjunto de conhecimentos, pertencentes a uma mesma classe de fenômenos com coordenação lógica e unidade de objeto, ter ainda de fundamentar-se em princípios experimentais autônomos. Quanto a existência dos princípios experimentais na Organização do Trabalho nada há que contestar. Contudo, impõe-se certa restrição à autonomia da maioria deles. Várias razões podem ser invocadas em favor deste argumento. Assim, em relação à fenomenologia, quer subordinemos a estrutura do meio social ao fator econômico,

quer sobreponhamos o fato econômico ao social, há que considerar uma íntima conexão entre a sociologia e a economia. Prova insofismável disto é o que nos afirma Joaquim Pimenta: “Tão íntima é a conexão entre as duas ciências (economia e sociologia), que economistas e sociólogos não hesitaram em confundi-las ou em subordiná-las uma à outra” (9). Por outro lado, nada há que contestar sobre a base econômica profunda, em que se assentaram os fenômenos da Organização do Trabalho. Em qualquer setor por que analisemos o trabalho há inegável evidência em torno de tão íntima ligação, o que torna bem oportuna a consideração de Joaquim Pimenta a respeito do Distrito do Trabalho: “Como se verá adiante, de todos os setores do Direito, nenhum tem como o Direito do Trabalho, uma base econômica mais profunda. Não há um de seus institutos que não se assente em uma estrutura intimamente entrelaçada com os múltiplos aspectos da economia, desde a produção ao consumo de riqueza” (10).

Entretanto, fato “sui-generis” passou-se com relação a êsses aspectos. Assim sem se quebrar o elo de entrelaçamento entre a Sociologia e a Economia, chegaram elas à fase de ciências inconfundíveis ou autônomas. A autonomia da Economia foi alcançada pela instituição de uma base física, assentada sobre as condições biológicas e psicológicas, de que se revestem os fatos econômicos. Muito antes de terem traduzido seu aspecto social, exprimiam com acentuação o instinto de conservação do indivíduo, revelando o esforço para satisfação de suas múltiplas necessidades. Assim, embora mantendo conexão com a Sociologia, destacou-se dela, como corpo científico autônomo, a Economia. Entretanto, o Trabalho não poderia desapegar-se da Economia, porque a base biológica o pressupõe como elemento considerado em si, ou como atividade intrínseca do homem, visando a múltipla satisfação de suas necessidades.

Igualmente, não poderia se desprender da base psicológica, porquanto a atividade do homem é acelerada pelos impulsos e desejos, sob a forma de atos voluntários. Disto resulta uma conseqüência não só inevitável como, também, imperecível: — o trabalho humano é dirigido por algo de mais transcendental e complexo do que o simples esforço físico. Aliás, a identidade marcada pela analogia, entre a fenomenologia, sociológica e biológica, e uma situação que Spencer não somente ressaltou, como evidenciou. E Augusto Comte classificou a Biologia antes da Sociologia, como que encadeando, pela afinidade, as duas ordens de fenômenos de natural sucessão.

Assim ficara justificada por Augusto Comte a inferência de uma base biológica nos fatos econômicos, como preparação que se tornaria indispensável à própria investigação nos domínios so-

(8) KURT GRAU — Obra citada, págs. 145 e 146.

(9) JOAQUIM PIMENTA — Obra citada, pág. 30.

(10) Idem, idem, pág. 28.



ciológicos. Ora, se o Trabalho é um fator básico da Economia, e essa por sua vez é um ramo do conhecimento social, jamais poderia a Organização do Trabalho fugir àquela contingência, do que resulta a grande dificuldade que persistiu, e ainda persiste de sua dissociação da Economia. Os limites ainda permanecem imprecisos, havendo uma interpenetração da Organização do Trabalho na Economia, mormente quanto aos princípios fundamentais. Na construção da base física da Organização do Trabalho, tal fusão se faz sentir a ponto de seus princípios, na maioria, não serem autônomos. Justamente devido ao fato de não serem autônomos e sim deduzidos de outras ciências, tudo nos leva a crer que aí resida o maior obstáculo quanto à ereção da Organização do Trabalho como Ciência. A sua estruturação básica não deixa de denotar o subsídio da ciência, a seu serviço. A autonomia de qualquer ramo do conhecimento fica assegurada somente quando firmada em princípios experimentais. E, para que compreendamos isto, basta que nos firmemos na conceituação de "princípio" feita por Nogueira de Paula como sendo: "uma proposição indemonstrável, instituída pela observação direta de fatos naturais e suscetível de verificação imediata pela experiência ou pela experimentação" (11). Assim os princípios da Organização do Trabalho deveriam ser: "proposições indemonstráveis, mas instituídas pela observação direta dos fatos ergológicos e suscetíveis de verificação imediata pela experiência, ou pela experimentação. E' justamente dentro desta conceituação que temos de examinar a principiologia da Organização do Trabalho. Assim, analisando o mais fundamental de seus princípios: — o hedonístico, enunciado por Nogueira de Paula como: "Todo ato produtivo deve ser realizado com o máximo de proveito e o mínimo de esforço" (12), verificamos que aparentemente estariam preenchidas as condições encerradas na conceituação geral de princípio, mas, isto sucederia, se a Economia não se tivesse também fundamentado no princípio hedonístico, cujo enunciado, de acordo com Nogueira de Paula, toma a seguinte forma: "Todo o ato econômico realiza-se sempre tendo em vista a máxima satisfação e o menor dispêndio de energia ou matéria" (13). Desde logo, pois, conseguimos firmar duas situações bem distintas. Na Economia ocorre uma enunciação de caráter mais geral, enquanto na Organização do Trabalho a enunciação é de caráter restrito ou particularmente dirigido ao esforço. Demais não desconhecemos que a Economia se constituiu como ciência autônoma antes

da Organização do Trabalho. E, além do mais cumpre acrescentar o fato de que os termos do princípio hedonístico, na Organização do Trabalho, encerram numa particularização ao esforço humano daqueles mesmos termos contidos no princípio hedonístico da Ciência da Economia, tudo nos levando a crer numa dedução por analogia, do que resulta a impropriedade da denominação de princípio fundamental autônomo. Na melhor das hipóteses, poderíamos falar de uma lei dedutiva e nunca de um princípio fundamental que é uma lei essencialmente indutiva. Não desconhecemos no entanto a grande preocupação de inúmeros autores na defesa do ponto de vista oposto, considerando o princípio hedonístico como base filosófica da Organização do Trabalho.

Isto poderia sanar a lacuna. Mas em face do conceito de Filosofia Geral adotado por Nogueira de Paula, que declara ser ela: "o conjunto de conhecimentos que tem por objeto unir, mediante laços racionais, os resultados já completamente adquiridos e as soluções definitivamente firmadas nos domínios das diversas ciências e tem por fim o enunciado de leis universais que rejam todos os fenômenos" (14), só podemos concluir que o princípio hedonístico já pertence à Economia.

A constatação que se acaba de fazer, se evidencia não só em relação ao princípio hedonístico, como a todos os outros apontados, como fundamentais da Organização do Trabalho.

O conceito de ciência autônoma infere-se da autonomia de seus princípios fundamentais, isto é, dentro de uma peculiaridade toda própria de suas proposições gerais, sem que jamais sirvam, com exclusão de qualquer outro, à ereção de outro ramo de conhecimento.

Justifica-se o que afirmamos com a douta opinião de Nogueira de Paula, ao encetar o estudo dos Princípios da Organização do Trabalho em sua obra "Racionalização", em cujo significativo conteúdo se expressou o citado autor: "Expostas as definições gerais, a lógica formal, na apreensão da verdade, conduz imediatamente o pensamento ao estudo dos princípios fundamentais que deverão servir de pedestal ao monumento científico a ser erigido" (15).

Daí deduzimos que ainda não está conferida à Organização do Trabalho uma autonomia, capaz de lhe identificar, como uma ciência distinta.

Acreditamos numa possível construção científica, quando realizada a principal condição necessária que é a existência de princípios fundamentais autônomos. Houve uma precaução espe-

(11) LUIZ NOGUEIRA DE PAULA — *Introdução à Cadeira de Estudo Comparado dos Sistemas Econômicos da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil* — Rio de Janeiro, 1949. Edição do autor — 1 vol. in 4.º de 12 págs., pág. 3.

(12) LUIZ NOGUEIRA DE PAULA — *Racionalização* — Rio de Janeiro, 1932, pág. 19.

(13) LUIZ NOGUEIRA DE PAULA — *Metodologia da Economia Política* — Rio de Janeiro, 1942, pág. 161.

(14) LUIZ NOGUEIRA DE PAULA — *Introdução à Cadeira de Estudo Comparado dos Sistemas Econômicos da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil* — Rio de Janeiro, 1949, pág. 2.

(15) LUIZ NOGUEIRA DE PAULA — *Racionalização* — Rio de Janeiro, 1932, pág. 20.

cial do pesquisador, Nogueira de Paula, a qual permitiu, dez anos depois, ao insigne mestre patricio perscrutar mais intimamente a transcendência da delimitação, entre o campo econômico e o ergológico, consagrado na obra de caráter universal: — Metodologia da Economia Política. Define-se a Economia Política, como ciência autônoma, através de uma base fundamental que, à primeira vista, parecia pertinente à Organização do Trabalho.

A impropriedade da conceituação de princípios fundamentais da Organização do Trabalho atinge a uma culminância evidente com o princípio ou lei do ritmo, que está assim enunciada: "Todo ato produtivo realiza-se num intervalo de tempo" — (16), no entanto, esta jamais possuiu um caráter de proposição geral, ou de lei indutiva. Não desconhecemos ser a periodicidade fator preponderante e dominante nos fatos sociais. Por outro lado, isto decorre de uma conexão bem acentuada que existe entre os fatores: social e biológico. A sociedade humana, em seus variados movimentos, traz implícita uma luta incessante pela manutenção da vida. Estampam-se no agregado social os constantes deslocamentos da animalidade, em busca de sua subsistência. E' o que ensina, sãbiamente, a lição de Djacir Menezes: "A sociedade é um agregado de seres da mesma espécie, que luta pela vida em determinada área geográfica. As atividades de adaptação ao meio cósmico, exigem dos seus componentes atividade dirigida nos sentidos biologicamente úteis, em qualquer espécie gregária" (17).

O trabalho opera como atividade não só de manutenção, como de adaptação do ser ao meio cósmico. E como tal, não poderá deixar de ser norteado num sentido biologicamente útil, ou seja: — a preservação da vida do ser. Mas, essa preservação exige dos órgãos encarregados dela uma ação que jamais poderá assemelhar-se a uma ação puramente mecânica. Existe a necessidade de refazer as energias despendidas, alternando-se, a cada ação, um repouso. E' o que afirma Augusto Comte em sua primeira lei biológica da animalidade: "Todos os órgãos da vida de relação estão sujeitos a uma necessidade alternativa de atividade e repouso" (18). Em outras palavras, existe uma verdadeira intermitência dos nossos órgãos de relação para com o meio. E a nossa atividade que proporciona o suprimento de nossas necessidades, processa-se através de uma relação com o meio, daí inferir-se para o trabalho a característica do ritmo. Donde resulta o imperativo da lei de intermitência, particularizada no esforço humano, o que foi conseguido com o estabelecimento da lei do ritmo como uma consequência necessária. Ainda que considerássemos que o esforço para a satisfa-

ção das necessidades humanas não é individual, aquela verdade se verificaria, no meio social, porquanto as atividades que se desenrolam neste espelham fielmente as características biológicas dos seres que integram a sociedade, como nos socorre o testemunho autorizado de Djacir Menezes: "As condições sociais determinam ritmos gerais à atividade dos seres do agrupamento, e suas modificações acarretam modificações coletivas.

São as necessidades materiais da vida que determinam a evolução dos agregados sociais" (19). Podemos concluir deste modo que a ritmação do Trabalho humano, condensado no enunciado de que: "Todo ato produtivo realiza-se num intervalo de tempo", nada mais é do que uma particularização ao esforço humano da mesma lei biológica, seja a da intermitência, o que nos conduz a uma lei de caráter dedutivo e não de uma proposição indutiva fundamental ou princípio experimental, cujo caráter deve ser essencialmente empírico.

A impropriedade da conceituação da Organização do Trabalho, com princípios fundamentais não reside somente no hedonístico, ou no do ritmo, sendo também confirmada pelo da economicidade e intensificação de esforços.

Em relação ao primeiro, Cassel aponta-o como sendo uma consequência dos princípios: do menor esforço ou hedonístico e da proporcionalidade na satisfação das necessidades, assim se expressando: "Os princípios enunciados (menor esforço e proporcionalidade) formam a essência da lei geral de economicidade nos atos humanos" (20). Isto se torna evidente pois que a Economia, considerada em seu conjunto, apresenta sempre os meios capazes para satisfazer as necessidades humanas.

Os meios existentes devem ser coadunados com os fins a que se destinam, ou em outras palavras, os meios devem ser empregados de acordo com os fins a que se destinam. Mas se os meios existem e os fins aparecem dentro das necessidades que se multiplicam, torna-se imprescindível a seleção daqueles mesmos fins e isto a Economia o fará, no intuito único e exclusivo de satisfazer as necessidades humanas, de uma maneira uniforme.

Esta uniformidade só será possível mediante o estabelecimento de uma hierarquia das necessidades humanas, que não só vise selecioná-las como também identificá-las, para que possam de uma maneira distinta serem satisfeitas. Contudo, nesta identificação hierárquica, estabelece-se uma sucessão das necessidades, em que a satisfação de uma dependerá de ter-se atingido o limite necessário e suficiente ao da anterior. Vemos estabelecida uma verdadeira proporcionalidade, na sa-

(16) LUIZ NOGUEIRA DE PAULA — *Racionalização* — Rio de Janeiro, 1932, pág. 19.

(17) DJACIR MENEZES — *Economia Política* — Porto Alegre, 1936. Edição da Livraria Globo — 1 vol. in 8.º de 296 págs., pág. 29.

(18) ROBINET — *Obra citada*, pág. 117.

(19) DJACIR MENEZES — *Economia Política* — Porto Alegre, 1936, pág. 29.

(20) GUSTAVO CASSEL — *Economia Social Teórica* — Traducion direta de la quinta edición alemana — Madrid, 1933. M. Aguilar Editor — 1 vol. in 8.º de 678 págs., pág. 13.

tisfação das necessidades, o que vem corroborar de maneira evidente o menor esforço empregado. Justamente por haver esta convergência de propósitos condensada no menor esforço e nos meios de satisfação das necessidades é que toda a técnica da Organização toma como premissa este último princípio. Assim, toda a produção destinada à satisfação das necessidades humanas está subordinada ao menor esforço das ações e a proporcionalidade dos meios empregados. E' a economia produtora que impõe esta situação, no duplo sentido econômico de poupança dos esforços do homem e dos meios que lhe fornece a natureza, quando conjugados em prol da satisfação das necessidades humanas. Disto decorre que o enunciado do princípio da economicidade "deve haver proporcionalidade entre os meios de produção" (21), nada mais é do que o resultado de uma dedução inferida dos princípios do menor esforço e da proporcionalidade na satisfação das necessidades, e não uma proposição de caráter autônomo e fundamental da Organização do Trabalho.

Em relação ao princípio da intensificação, ocorre também a impropriedade de conceituação como proposição fundamental da Organização do Trabalho, porquanto o enunciado: "A intensificação da produção dos agentes naturais aumenta o preço de custo da unidade de bem produzido" (22), infere-se como uma dedução da fórmula que define a receita líquida, também do domínio da Economia, pois não desconhecemos que a receita bruta venha a ser o produto do preço unitário pela vendição.

"Assim, chamando

Rb — receita bruta;

pv — preço unitário de venda;

V — vendição ou quantidade produzida e de fato vendida.

Veremos que :

Rb — pv . V

Sabemos, porém, que a receita líquida é o produto da diferença entre o preço de venda e o preço de custo pela mesma vendição.

Assim, se chamarmos :

Rl — Receita líquida;

Pv — preço de venda da unidade produzida;

Pc — preço de custo da unidade produzida;

V — vendição ou quantidade produzida e de fato vendida.

teremos :

$$Rl = (pv - pc) \cdot V$$

Efetuando, teremos :

$$Rl = Pv \cdot V - pc \cdot V$$

A receita líquida será máxima, no ponto em que a derivada fôr igual a zero, isto é :

$$dRl = 0$$

então :

$$Pv \cdot V - Pc \cdot V = 0$$

ou

$$Pc \cdot V = Pv \cdot V$$

derivando, temos :

$$\frac{d(Pc \cdot v)}{dv} = \frac{d(Pv \cdot V)}{dv}$$

o que nos mostra que o preço de venda marginal deve ser igual ao preço de custo marginal no ponto de receita máxima" (23).

Assim, para que um produtor consiga regularizar a sua produção, deve manter o de custo marginal sensivelmente igual ao preço de venda marginal. Se êle intensifica com o mesmo equipamento a produção de qualquer elemento natural haverá um desequilíbrio que, fatalmente, tenderá para o aumento do preço de custo da unidade de bem produzido. Claro está que a presente lei possui um caráter de proposição geral no campo da Economia. Além do mais a demonstração matemática torna-a caracterizável como uma lei dedutiva e não um princípio experimental e muito menos autônomo. Em resumo, dado o fato de não serem autônomas as proposições estudadas e ainda de possuírem elas todas as características de lei dedutiva, podemos assinalar que, até a época presente, nenhum autor conseguiu ainda formular princípios fundamentais autônomos para servir de base física à estruturação da Organização do Trabalho como ciência independente no quadro geral da especulação humana.

#### AS LEIS DO TRABALHO

Não desconhecemos que é através da observação que conseguimos descobrir as propriedades dos fatos e dos fenômenos, dependendo sua verificação da reprodução desses mesmos fatos ou fenômenos.

Por outro lado, os fenômenos só podem ser caracterizados num determinado ramo do conhecimento, quando pertencentes a uma única e exclusiva classe, isto é, quando grupados em torno de um atributo definidor comum. Sem esta condição preliminar, jamais se poderia conceber, em um conjunto de conhecimentos humanos, um encaideamento lógico, ou coordenação, e conseqüente unidade de objeto.

Dessa harmonia indispensável é que resulta a apreensão, do conhecimento ao domínio puramente racional, no qual só é possível ao homem assimilar um conjunto, cujas concepções abstratas apresentem uniformidade. E' que o homem, ser eminentemente lógico, só concebe a racionalização dos fatos observados, quando guardam êles as ca-

(21) LUIZ NOGUEIRA DE PAULA — *Racionalização* — Rio de Janeiro, 1932, pág. 20.

(22) LUIZ NOGUEIRA DE PAULA — *Racionalização* — Rio de Janeiro, 1932, pág. 20.

(23) LUIZ NOGUEIRA DE PAULA — *Racionalização* — Rio de Janeiro, 1932, págs. 20 e 21.

racterísticas próprias da lógica. Vale-se, assim, da uniformidade, com que se apresentam os fenômenos para poder estabelecer as leis necessárias, pelas relações constantes que guardam entre si. Este aspecto primordial, no domínio racional, está confirmado na exata opinião de Nogueira de Paula: "As relações de coexistência e sucessão entre os fenômenos obedecem a certas permanências ou leis científicas que são exatamente as uniformidades apresentadas pelos fenômenos peculiares a determinada classe de acontecimentos" (24). Assim, quer sejam os fenômenos apresentados sob o aspecto estático ou de coexistência, quer o sejam sob o aspecto dinâmico ou de consequência inferem-se as respectivas relações, ou leis, da uniformidade com que se apresentam.

Ora, já é de nosso conhecimento que, no estabelecimento dessas relações, o cérebro humano é o único operante, o qual, apoiado nas constâncias de apresentação, infere a possibilidade da instituição de leis invariáveis no espaço e no tempo. E, a propósito de tão característica propriedade do ser racional, julgamos afastadas as dúvidas pela autoridade de Djacir Menezes, que se expressa do seguinte modo: "O cérebro humano, dotado de mais poderosas qualidades que os demais seres, apreende melhor tais relações de causalidade. Sua constância determina inicialmente o vago sentimento de que tais fenômenos obedecem a normas invariáveis — fundamento psíquico afetivo da futura convicção intelectual de que tudo que existe está subordinado a leis. A multiplicidade diversíssima da fenomenalidade exterior determina, porém, um número excessivo de leis, que o espírito humano apreende e se reflete nas formas do conhecimento empírico. Então vai lobrigando relações entre tais leis, que abraçam grupos de fenômenos particulares; elas tendem a se coordenar sob leis mais abstratas e gerais. Avança-se para menor número de leis, ganhando-se mais abstração e generalização.

Entre determinados grupos de fenômenos descobrem-se relações mais gerais, que passam a comportar as leis anteriores como casos restritos, particulares, anteriormente inconciliáveis, quicá contraditórios, que se integram em harmonia mais ampla. O que se verifica então? A redução ao menor número de leis, importante isso na elaboração de princípios gerais, abstratos, e permitindo altos graus de dedutividade" (25).

As relações assim estabelecidas pelo espírito humano podem vincular o antecedente ao consequente de um fenômeno, operando-se, neste caso, a enunciação de uma lei de coexistência, ou vincular a sucessão de fenômenos. Em ambas as situações, não podemos deixar de considerar o fenômeno ergológico como elemento principal, razão pela qual temos de considerá-lo em todos aqueles aspectos, que fatalmente irão influir nas

relações de coexistência e sucessão ou consequência.

Torna-se imprescindível, pois, a consideração do aspecto mais importante do fenômeno ergológico: — sua natureza, que se torna mais complexa em virtude de sua mútua dependência do fenômeno econômico, embora com este tenha grande semelhança. Na natureza do fenômeno ergológico, mesmo que o consideremos distinto do econômico, faz-se sentir ainda a mútua dependência de seus elementos constitutivos, isto é, cada um elemento influi sobre a intensidade de todos os outros, sofrendo destes também a influência. Existe, assim, mútua dependência que pode ter caráter limitado quando estabelecer relações recíprocas entre causa e efeito, igual quando estabelecer subordinação simultânea entre todos os elementos de um mesmo fenômeno. Não se pode contestar que, no fenômeno ergológico, a noção de esforço não se subordina a de fadiga, e que a intensidade de um não influirá na velocidade de repercussão de outro. Sob qualquer aspecto que examinemos o fenômeno ergológico, sua natureza caracteriza-se pela dependência de vários fatores. E por isso que, com muita propriedade, observa Pareto: — "Cada homem é um centro de influências econômicas que se exercem sobre uma infinidade de outros homens, e um centro de recepção de influências econômicas que se exercem sobre ele" (26). E acrescentemos: dentro dessas influências econômicas, acha-se evidentemente implícita a ação do esforço humano, o que importa dizer que, na divisão do trabalho, deparam-se influências complexas, pois, além das mútuas dependências existentes dentro de um mesmo fenômeno, ou de diversos, não poderemos olvidar que ocorrem, ainda, outras impostas pelo meio, em que se despertam aqueles mesmos fenômenos, através das condições e características de clima, instalações, segurança, etc. Destas considerações resulta uma consequência inevitável: a grande dificuldade no estabelecimento das relações de mútua dependência dos fenômenos ergológicos. Equivale dizer que as leis da Organização do Trabalho jamais poderão deixar de ser aproximadas e prováveis. Contudo, não desejamos afirmar que esta situação perdurará indefinidamente, pois que poderá acontecer, com a Organização do Trabalho, o que já sucedeu com inúmeros ramos do conhecimento humano, nos quais o espírito do analista se evidenciou pelo estabelecimento de leis provisórias, que se sucederam em convergência para um alto grau de aproximação. A evolução científica não só permitirá o quase nivelamento da aproximação com a exatidão, como também o da probabilidade com a certeza. A Organização do Trabalho, ainda em desenvolvimento, apresenta, por vezes, relações de mútua dependência entre seus fatos que são mais

(24) LUIZ NOGUEIRA DE PAULA — *Metodologia da Economia Política* — Rio de Janeiro, 1942, pág. 25.

(25) DJACIR MENEZES — *Preparação ao Método Científico* — Rio de Janeiro, 1938, págs. 27 e 28.

(26) VILFREDO PARETO — *Introduction in Théorie Mathématique de L'Echange de Antônio Osório* — Paris, 1913. Giard & Brière — 1 vol. in 8.º de XVIII — 396 págs., pág. XII

assemelháveis a regras do que propriamente a leis. Esse aspecto, por certo, não só decorre da própria complexidade que reside na interdependência dos fenômenos ergológicos, como também da circunstância de ser sempre a lei a particularização de um princípio, ou de uma proposição geral. Já evidenciamos a inexistência de princípios fundamentais autônomos, na acepção rigorosa da palavra, dentro da Organização do Trabalho. Verificamos, outrossim, que certas proposições nada mais eram do que deduções de princípios experimentais da Economia, o que fatalmente importa na conceituação das características das leis da Organização do Trabalho.

A existência de leis próprias, invariáveis no espaço e no tempo, não advém somente dos princípios experimentais que dão autonomia a um determinado conjunto do conhecimento humano. Elas podem subsistir, como próprias e invariáveis, mesmo quando deduzidas de princípios fundamentais de outros ramos do conhecimento já erigidos em ciência, desde que mantenham uma conexão bem acentuada com o ramo de que provêm. O caráter particularizador da dedução restringe as relações deduzidas, única e exclusivamente, quanto aos fenômenos, em que elas se estabelecem. E para cada conjunto de fenômenos, essas relações terão uma extensão suficiente para abranger a sua totalidade. Tivemos ensejo de ressaltar a conexão dos fenômenos econômicos com os biológicos e com os sociológicos. Vimos que, apesar desta conexão, a ciência econômica, a biológica e a sociológica são perfeitamente distintas. Os fenômenos econômicos manifestam-se numa base biológica, provocados por uma ação psicológica. Logo, apresentam eles algo mais além do que o biológico; é o biológico, acrescido do psicológico. Entretanto, jamais seria possível operar-se essa associação, sem um meio que a comportasse e a intensificasse. Isto só seria possível com a existência dos fenômenos sociais. A atividade do homem para satisfazer suas necessidades, que impõem uma constante luta pela sua subsistência, fator meramente biológico, é impulsionada pelos fatores de ordem psíquica e grandemente acelerada e facilitada pelos laços sociais, que visam, através de uma solidariedade identificadora do grupo, coordenar todos os esforços humanos nela envolvidos. Opera, assim, o fenômeno sociológico como um autêntico coordenador daquelas características econômicas, de que já é portadora a unidade biopsicológica. Esclarece-nos, com muito acerto, em tão intrincada estrutura, a douda opinião de Djacir Menezes: "De um lado, necessidades há que urge satisfazer. Do outro, a natureza, o meio onde o homem aplica a sua atividade, a cata de algo que corresponda às suas necessidades vitais. Essa atividade é grandemente facilitada pelos laços de solidariedade, que se travam os homens entre si, coordenando-se os esforços, e dando origem a uma série de fenômenos que progressivamente se vão complicando, à proporção que tais relações se estruturam, com a divisão do

trabalho social" (27). Daí não se poder deixar de, mais uma vez, acentuar a complexidade do fenômeno ergológico. Sem embargo nos propomos, na presente tese, sublinhar certas relações que se estabelecem entre êles, com o objetivo de investigar as proposições fundamentais, nas bases principais do fenômeno econômico: a biológica e a sociológica. E, como modesta contribuição que exprime nossa esperança de, em futuro, talvez muito próximo, poder a Organização do Trabalho se erigir em Ciência autônoma, apresentamos as leis que se seguem:

## LEIS TEÓRICAS DO TRABALHO

### 1.º GRUPO

#### 1. *Lei do mínimo esforço*

Todo esforço produtivo realiza-se, sempre tendo em vista o máximo rendimento e o mínimo dispêndio.

#### 2. *Lei do ritmo*

Todo esforço produtivo realiza-se em intervalos de tempo.

#### 3. *Lei da recuperação do trabalho*

A todo período de esforço corresponde outro de recuperação orgânica.

#### 4. *Lei do automatismo do trabalho*

Todo esforço produtivo tende a tornar-se automático após às repetições necessárias.

#### 5. *Lei da eficiência do trabalho*

Todo o esforço produtivo tende a desenvolver-se pelo exercício sistemático e a atrofiar-se pelo repouso prolongado.

### 2.º GRUPO

#### 1. *Lei da sistemática do trabalho*

Todo regime de trabalho deve pressupor um sistema terminológico.

#### 2. *Lei do rendimento do trabalho*

Todo ente econômico deve apresentar um rendimento positivo.

#### 3. *Lei da subordinação do trabalho*

Todo sistema de trabalho deve pressupor uma hierarquia funcional.

#### 4. *Lei de coordenação do trabalho*

Todo esforço produtivo deve ser dividido quanto à execução e coordenado quanto ao planejamento.

#### 5. *Lei da solidariedade do trabalho*

Todo esforço produtivo deve ser convergente no espaço e contínuo no tempo.

(27) DJACIR MENEZES — *Economia Política* —  
Pôrto Alegre, 1936, pág. 57.

6. *Lei do aperfeiçoamento do trabalho*

A técnica do trabalho desenvolve-se com o progresso da cultura humana e tende a perpetuar-se pela tradição.

## 3.º GRUPO

1. *Lei da produtividade do trabalho*

A produtividade depende da composição orgânica do trabalho e do instrumental utilizado.

2. *Lei da evolução do trabalho*

A organização do trabalho é a princípio servil, depois compensativa e, por fim, altruísta.

3. *Lei do desenvolvimento do trabalho*

A tendência ao trabalho manifesta-se sucessivamente no âmbito doméstico, nacional e universal.

As leis supra enunciadas são deduções, por analogia, dos princípios fundamentais da Biologia e da Sociologia, e delas passaremos a fazer uma apreciação segundo a ordem exposta.

## LEIS DO 1.º GRUPO

1. *Lei do mínimo esforço* — Já consideramos como sendo uma particularização do princípio *hedonístico*, enquanto tôdas as demais do primeiro grupo são particularizações, por analogia, dos princípios fundamentais da Biologia, pertinentes à animalidade. Esses princípios, na opinião de Augusto Comte, são aquêles, em que se estabelece a ligação da cosmologia à sociologia, em outras palavras, através dêles conseguimos estabelecer a ligação entre a materialidade e a vitalidade. Jamais poderemos conceber a fenomenologia ergológica, sem a vida e o meio material, em que se processa a atividade. Por isso julgamos que o trabalho em si, isto é, em sua composição íntima há de estar subordinado àquelas premissas básicas da Biologia. E dela hão de colher-se, para a fenomenologia do trabalho, muitas ligações racionais particulares ou próprias, cuja origem obedece à seguinte ordem:

2. *Lei do ritmo* — Esta lei pode ser considerada como dedução por analogia, da primeira lei da animalidade, que é a *Lei da intermitência*. A necessidade que têm os órgãos da vida de relação, de uma alternativa de atividade e de repouso, faz pressupor que aquêles, através dos quais se elabora e se exerce o esforço humano, estejam a ela sujeitas. Disto se infere que, se a atividade ergológico do homem não pode ser infinita, a produção também não o poderá ser, como consequência lógica, senão finita. Do mesmo modo toda atividade produtiva é também finita, isto é, processa-se em um intervalo de tempo. Se assim não fôsse, talvez pudesse o homem atingir um índice de produção tal que, constantemente, os meios de satisfação seriam sempre maiores do que as necessidades a serem satisfeitas, e o problema econômico, ou da subsistência humana, não existiria.

3. *Lei da recuperação do trabalho* — Esta lei, como a anterior, é também deduzida, por ana-

logia, da primeira lei da animalidade ou seja: — a *lei da intermitência*. Sabemos muito bem que o organismo humano, ao exercer uma atividade, despende considerável quantidade de energia vital. Isto equivale a dizer que, quando o potencial energético-biológico do indivíduo é limitado e ultrapassado este limite, as consequências já são por demais conhecidas, afetando, sobretudo, a própria saúde. Cassel, ao estabelecer os métodos do equilíbrio econômico individual, não se manifestou pela exclusividade de um dêles, admitindo-os todos. O método das renúncias poderia ser admissível até o ponto em que não afetasse as necessidades vitais, isto é, aquelas que teriam de ser satisfeitas, sob pena de o indivíduo sucumbir. Por outro lado, idêntico inconveniente ocorrerá com relação ao método da intensificação dos esforços, porquanto esta só é admissível até o ponto em que não afete a estrutura orgânica do indivíduo. Finalmente, o mesmo inconveniente também se nota no método da intensificação da produção, porquanto, além de o esforço humano ser limitado, também o seria a capacidade das máquinas e das instalações. Enfim, Cassel aconselha uma dosagem dos três métodos, a fim de que os elementos nêles despendidos possam ser recuperados. E o ritmo do trabalho humano pressupõe que a todo período de atividade deva corresponder um outro de recuperação das energias despendidas nêle, a fim de que novas atividades possam ser processadas com o mesmo rendimento da anterior.

4. *Lei do automatismo do trabalho* — Esta lei pode ser considerada como particularização, por analogia, da segunda lei da animalidade, ou seja: — a *lei do hábito*. Não desconhecemos que as condições psicológicas do homem, em tôdas as suas manifestações, implicam a existência de estados da consciência que se resumem em: conscientes e subconscientes; e que as manifestações conscientes, quando processadas sob o contrôle da atenção, também se automatizam, isto é, tendem a passar para o subconsciente. E isto ocorre também, em relação ao trabalho humano, se, sob o contrôle da atenção, é repetido um certo número de vezes, suficiente para se fixar no subconsciente. Este fato, aliás, encontra verificação até no próprio adestramento profissional, em que a prática atenta de um mesmo serviço constitui fator de economicidade ergológica.

5. *Lei da eficiência do trabalho* — Pode ser considerada como uma lei deduzida, por analogia, da terceira lei da animalidade, ou seja: — a *lei do aperfeiçoamento*. Torna-se indubitável que os órgãos, através dos quais se desenvolve o esforço humano, tendem a se desenvolver pelo exercício sistemático, isto é, por atividade ritmada e recuperadora. O indivíduo, ao realizar o esforço despende energias, mas a recuperação destas é sempre feita com certa margem de modo que assegure aos músculos dilatados um desenvolvimento apreciável. E, como não é possível dissociarmos o sistema muscular do esforço humano, segue-se que a eficiência dêste é paralela ao aperfeiçoamento daquele.

## LEIS DO 2.º GRUPO

Com exceção da lei do aperfeiçoamento do trabalho, as demais deste grupo também são deduzidas por analogia, das leis estáticas da Sociologia, isto é, daquelas que exprimem as relações de coordenação e subordinação entre fenômenos sociais. O equilíbrio econômico não é obra individual. A tendência natural do homem, em face de suas necessidades, e a satisfação destas, é procurar a vida em sociedade, pois ela, na opinião de Djacir Menezes, "favorece e desenvolve as formas de solidariedade, que auxiliam a luta biológica pela sobrevivência".

Torna-se lógico que perquiríssemos o meio social, pelo seu prisma estático, para que, da coexistência fenomenológica nêle existente pudéssemos, por uma dedução analógica, estabelecer relações de caráter normativo para o fenômeno ergológico. O caráter normativo dessas relações ergológicas contido, assim na estática social, porquanto os fenômenos que nela as mantêm como normas próprias, das quais se origina o raciocínio dedutivo ou analógico e que usamos, obedecendo a seguinte sistematização:

1. *Lei da sistemática do trabalho* — Pode ser considerada como deduzida, por analogia, da terceira lei da estática social, ou seja: a *lei da linguagem*. Não desconhecemos que todas as relações do indivíduo com o meio social se processam mediante um entendimento com os outros componentes do mesmo meio. Torna-se indispensável, assim, que haja uma comunicação entre os componentes dos agregados sociais, a fim de que cooperem num mesmo grau de entendimento, do que decorre a solidariedade. E' evidente que nisto está implícito o esforço humano, porque aquela mesma solidariedade, quando vinculada a um objetivo econômico, pressupõe como elemento indispensável o entendimento. Daí não se poder supor nenhum regime de trabalho sem a existência de um sistema terminológico, apropriado e específico, cujas expressões permitirão não só um perfeito entendimento, mas, ainda, economia de tempo e de esforço.

2. *Lei do rendimento do trabalho* — Pode ser considerada como particularização da sexta lei da estática social, ou seja: a *lei do capital*. Sob o aspecto social, sabemos que o excedente da produção sobre o consumo, em cada geração humana, pode ser acumulado e transmitido às gerações posteriores. Mas, esta produção sendo superior ao consumo, conclui-se assim que cada indivíduo do grupo social produz mais do que consome. Formam-se, deste modo, os capitais individuais, cujo cômputo geral constitui o capital social de uma determinada geração que, em geral, é transmitido às gerações vindouras. E' isto, aliás, que permite a própria sociedade dispensar o concurso do esforço direto de uma classe — a intelectual, na produção. Esta opera sobretudo de uma maneira indireta através do progresso científico que redundando no progresso da técnica. Já mais poderíamos conceder a produção, sem o es-

fôrço que transforma os elementos da natureza em bens econômicos. Daí resulta que todo ente econômico, capaz de produzir, apresenta um rendimento positivo.

3. *Lei da subordinação do trabalho* — Pode ser considerada como sendo a aplicação, por analogia, da quinta lei da estática social, ou seja: a *lei do governo social*. O homem é um ser eminentemente social; contudo, a sociabilidade humana só poderá subsistir, quando assimilada por seus componentes, de uma maneira sistemática, ou lógica. O homem não pode fugir às condições de sua racionalidade, mas esta deverá estar assegurada pela sistematização de todas as manifestações do meio social. Tanto em seus aspectos afetivos como produtivos, não prescinde o homem de duas sistematizações correlatas, correspondentes, respectivamente, ao poder espiritual e ao poder temporal. A primeira, de característica normativa, verifica-se na observância de todos os preceitos indispensáveis à preservação da sociedade, elaborando uma preparação de natureza espiritual capaz de assegurar a harmonia entre todos os elementos da sociedade. A segunda comanda a sociedade em suas ações, forçosamente, pautadas naquelas normas de unificação e harmonia. Verificamos, ainda, que a sistematização social só subsistirá a custa de poderes capazes de assegurar estabilidade, a que ela se propõe. Ora, dentro das ações de um grupo social, fatalmente estarão contidas aquelas necessárias à sua subsistência e que só se podem originar do esforço humano, transformando os elementos da natureza em bens econômicos. Assim, é de pressupor-se que o esforço também exija um governo ou comando, estruturado segundo uma hierarquia funcional.

4. *Lei da coordenação do trabalho* — Esta lei resulta, por analogia, da quarta lei da estática social, a *lei da atividade social*. Não desconhecemos que a subsistência humana é um problema que não pode ser resolvido por um indivíduo. Exige uma co-participação no esforço a ser despendido, sendo este distribuído segundo a capacidade orgânica de cada indivíduo; e coordenado para atingir o objetivo comum ao grupo. Não desconhecemos, também, as influências que pode acarretar no grupo social o problema da subsistência humana. Não solucioná-lo, constitui, por certo, perigo eminente que poderá destruir a harmonia social, com probabilidade de uma perturbação no organismo social. Disto resulta que o equilíbrio só ficará assegurado, com a co-participação dos elementos do grupo. Assim, nada mais lógico do que dividir o esforço na realização daquele equilíbrio, pelos elementos do grupo, segundo suas condições de capacidade, vocação e coordenado em torno do objetivo comum.

5. *Lei da solidariedade do trabalho* — Pode ser considerada como uma dedução, por analogia, da primeira lei da estática social, ou seja: a *lei da convergência social*. A sociedade, em qualquer de seus aspectos, caracteriza-se por ser solidária no espaço e continua no tempo. Em relação ao fenômeno econômico, tal característica

também existe. O ser humano sente necessidades que devem ser satisfeitas e elas constituem, conforme já vimos, motivo principal de sua subsistência. A constituição orgânica do homem exige uma renovação contínua de sua substância, tornando evidente que isto só será assegurado por uma produção também contínua e uniforme. E, como o fenômeno ergológico é fator dessa produção, conclui-se que ele deve ser contínuo no tempo. Por outro lado, não desconhecemos que a satisfação de necessidades só se torna possível, no meio social, com a solidariedade que constitui elemento que a facilita. Em torno da satisfação das necessidades de ordem biológica, existe uma convergência de esforços no espaço. Seria impossível ao homem satisfazer tôdas as necessidades pelas próprias mãos. A diversidade de produção, em diferentes lugares, mais próximos ou mais distantes, deixa transparecer este aspecto, que se revela, sobretudo, na troca. Os esforços empregados nessas produções, embora distanciados, são solidários no objetivo comum, ou seja, na satisfação das necessidades. Acresce que os elementos transformáveis em bens econômicos não se acham localizados em uma mesma região o que faz pressupor o imperativo da troca entre lugares diferentes. E, em todos esses aspectos econômicos, transparece evidente a solidariedade espacial.

6. *Lei do aperfeiçoamento do trabalho* — Pode ser considerada como uma dedução, por analogia, da quarta lei da animalidade, ou seja: *a lei de hereditariedade*. É evidente que as modificações ocorridas no indivíduo tendem a perpetuar-se na espécie, quando elas são de caráter hereditário. Mas existem modificações que, embora não sendo de natureza hereditária, e, sim, resultantes de aplicações práticas da cultura de uma geração, tendem, mesmo assim, a perpetuar-se pela tradição. Por outro lado, como a cultura humana é progressiva, ocorre que, de geração a geração, há desenvolvimentos científicos aplicados a uma atividade, no sentido de aperfeiçoá-la e corrigi-la, quando a mesma se distancia daqueles conhecimentos já adquiridos. Em outras palavras a técnica de qualquer atividade tende a desenvolver-se correlatamente com o conhecimento científico que a orienta e a aperfeiçoa, sendo transmitida de geração em geração pela tradição.

#### LEIS DO 3.º GRUPO

São leis deduzidas por analogia das leis dinâmicas sociais. Sabemos que os fatos sociais podem ser analisados em seu estado estático. Observada atentamente a fenomenologia social, verificaremos que os fenômenos não apresentam relações somente de aspecto estático. Eles apresentam sucessões ou seqüências, que são também passíveis de relações objetivas. A evolução social é um fato incontestável, pois observamos uma constante tendência do homem em busca do aperfeiçoamento e do progresso. Sabemos também que três são os atributos principais de toda

coletividade humana: a inteligência, a atividade e o sentimento. Pois bem, tôdas as mutações do grupo social dependem da evolução constante daqueles três elementos essenciais, e as mutações dos dois primeiros elementos influem decisivamente no progresso social. Disto decorre que, dentro das ligações racionais de aspecto dinâmico, estará implícito o esforço humano, de que se origina a atividade, e, daí, ser possível se estabelecer, por analogia, relações pertinentes às condições, em que se dá a evolução daquele esforço: — A Organização do Trabalho.

1. *Lei da produtividade do trabalho* — Pode ser instituída, por analogia, da primeira lei da dinâmica social, a *lei do progresso social*. Constatamos antes que um dos elementos essenciais ao progresso social é a inteligência. Este elemento influi eficazmente na evolução, ora procurando revelar ao homem um conhecimento mais próximo das verdades universais, através da ciência, ora aplicando esses mesmos conhecimentos ao aperfeiçoamento da atividade e ainda procurando equipar o homem, para uma melhor atividade, com as máquinas criadas pelo seu gênio inventivo. Acontece, porém, que o gênio humano não atua de modo constante, notadamente porque o gênio inventivo do homem é ilimitado em sagacidade. Nestas circunstâncias, o homem procura compensar a falta de meios materiais com o aperfeiçoamento da atividade técnica, tornando-a racional, isto é, acorde com as leis científicas. Na atividade transformadora dos elementos da natureza em bens econômicos, operam o esforço humano e o instrumental; e, quando este último não preenche tôdas as necessidades, procura o homem uma compensação pelo aperfeiçoamento do primeiro. É justamente nisto que participa a organização do Trabalho, tornando claro que a produtividade do esforço humano depende de sua composição orgânica e do instrumental, que o homem utiliza para alcançar o máximo rendimento.

2. *Lei da evolução do trabalho* — Esta lei procede, por analogia, da terceira lei da dinâmica social, ou seja: — *a lei da evolução prática*. Já caracterizamos o progresso, ou evolução social, e destacamos a influência do esforço humano, bem assim sua evolução. No âmbito prático, porém, temos que considerar, nos grupos sociais, diversas fases distintas. A sociedade, a princípio, não contava com uma organização semelhante a atual, para atingi-lo teve de empreender conquistas, frequentemente obtidas nas constantes lutas dos grupos sociais de outrora. Estes não eram impulsionados por um simples espírito bélico, mas, na maioria das vezes, porque o meio físico local não lhes fornecia os elementos imprescindíveis a sua subsistência, mas se encontravam localizados em outras regiões, ocupadas por outros agrupamentos. Eram constantes as lutas em prol da solução de problemas essencialmente econômicos. Os grupos sociais vencedores procuravam pilhar, de uma maneira ou doutra, todos os mananciais dos vencidos. Essa pilhagem não se limitava aos elementos da



Natureza, ia mais além, atingindo o próprio elemento humano. O potencial do esforço humano do vencido, era absorvido pelo vencedor sob uma forma de imposição aviltante — a escravidão. Depois, passaram os grupos sociais ao regime da exploração medieval, em que os senhores feudais procuravam, através do esforço humano do próximo, auferir o máximo de vantagem e lucro. Contudo, não pairaram aí as organizações sociais, porquanto, nos tempos modernos, evidenciou-se que a harmonia social só seria possível com a participação de todos os elementos agregados. O homem foi encontrar a possibilidade e uma solução dentro da solidariedade humana. E chegou mesmo a um grau mais elevado de solidariedade: a fraternidade. Na época presente, quando surge um problema econômico que demanda Organização do esforço humano, verifica-se que ela apresenta determinada evolução prática. Já tivemos ocasião de focalizar esta questão, quando nos referimos ao conhecimento empírico do esforço humano através de Taylor. Nos tempos atuais, a fraternidade não se satisfaz apenas com aquela divisão adequada das tarefas; vai além, estabelecendo a participação nos lucros e com isto a repartição social destes, segundo o método de cada um.

3. *Lei do desenvolvimento do trabalho* —  
E' esta lei aplicação analógica da quarta lei da

dinâmica social, a *lei da evolução do sentimento*. Não paira a menor dúvida sobre que a inteligência e a atividade são as condições que têm uma influência imediata na solução do problema econômico. A acumulação de riquezas emana delas. O sentimento humano também opera, embora menos diretamente, em seus aspectos de afetividade humana: — a solidariedade. Se bem que opere êle de maneira indireta, não poderia deixar de estar êsse sentimento também sujeito a uma evolução, como estão os dois primeiros fatores. Assim, não esqueçamos que êle residiu, sem dúvida, a princípio, no âmbito doméstico, haja vista a origem da economia doméstica. Depois, dilatou-se e atingiu sucessivamente o âmbito nacional e universal. Não necessitamos fazer um retrospecto histórico para confirmar o que dizemos, por ser de evidência lógica. Mas, se o fator sentimental influi, se bem que de maneira indireta, na solução do problema econômico, forçoso é concluir que a tendência psíquica do trabalho é para evoluir do âmbito doméstico, em que a princípio se manifesta, para o domínio universal, que parece ser seu objetivo final como escopo supremo, passando, naturalmente, pela esfera de interesses do grupo, que é a ordem racional.

(continua)

## PESSOAL

**Formação de Pessoal no D. C. T.**

BELMIRO SIQUEIRA

**A** SIGNIFICAÇÃO social do serviço público a cargo do Departamento dos Correios e Telégrafos é inapreciável. A paralisação total de suas atividades seria de alcance traduzível numa verdadeira calamidade nacional. Deficiências em seu funcionamento poderão repercutir — direta ou indiretamente — na vida de cada cidadão e extravazar as nossas fronteiras, indo prejudicar os mais legítimos interesses de estrangeiros.

Disso infere-se a importância das atribuições dos servidores desse Departamento.

Do ponto de vista quantitativo, as fôlhas de pagamento do pessoal desse grande organismo — que está presente nos mais distanciados e obscuros pontos do território pátrio — indicam sessenta mil nomes.

Sob o aspecto financeiro, a arrecadação do D.C.T. é inferior ao volume de suas despesas, o que envolve pesados encargos para a União. Com integrada racionalização técnico-administrativa, ter-se-ia, porém, uma desejada auto-suficiência desse departamento estatal.

E foi com essa meta que se idealizou, que se propôs e que hoje é uma realidade a Comissão Executiva do Plano Postal-Telegráfico.

O Plano Postal-Telegráfico é fruto de acurados estudos e nêle colaboraram técnicos de reconhecido valor. E para dizer de suas finalidades, bem caberão aqui as palavras do Engenheiro Líbero Osvaldo de Miranda: "A Comissão Executiva do Plano Postal-Telegráfico visa sobretudo a reformar, renovar e reeducar, respectivamente, serviços, material, tudo à base dos mais modernos e aperfeiçoados métodos em uso nos mais adiantados centros do mundo".

As linhas mestras do Plano Postal-Telegráfico, segundo as diretrizes elaboradas na administração do Cel. Landry Sales Gonçalves, que teve a auxiliá-lo os competantíssimos técnicos Engenheiro Líbero Miranda e Cel. Lauro Augusto de Medeiros, compreendem o seguinte esquema geral:

1. Reorganização administrativa, compreendendo tôda a estrutura do Departamento dos Correios e Telégrafos.

2. Plano e programa de aparelhamento e modernização dos serviços postais.

3. Plano e anteprojeto de aparelhamento e modernização dos serviços de telecomunicações.

4. Planejamento de construções, aquisições e melhoramentos de edifícios, com exceção do da sede.

5. Anteprojeto do Edifício-sede, bem como das obras complementares, no Distrito Federal.

6. Plano e programa de levantamento de serviços, com o fim de aperfeiçoá-los, permanentemente, de métodos e processos de trabalho.

Prevista na Lei n.º 498, de 28 de novembro de 1948, e dispondo, anualmente, de cento e dez milhões de cruzeiros, a C.E.P.P.T., ou, mais sinteticamente, a C.E.P., tem um prazo prefixado de 16 anos, a fim de concretizar os planos delineados.

E, como não podia deixar de acontecer, interpenetrando todo esse esquema, e funcionando como viga de todos esses planos, pensou-se no recrutamento, seleção, formação e aperfeiçoamento do elemento pessoal a ser levado em conta.

Em sua 76.<sup>a</sup> sessão, de junho do ano passado, aprovou o Órgão Deliberativo da Comissão Executiva do Plano Postal-Telegráfico, o relatório da subcomissão designada para elaborar o programa de formação e aperfeiçoamento de pessoal para os serviços a cargo do D.C.T.

Desse trabalho, vale a pena reproduzir aqui alguns itens, bem como divulgar o programa mínimo que se traçou, para imediata execução.

*I — O Fator Humano — sua significação.*

Não é difícil comprovar-se que a qualidade de uma empresa, pública ou particular, é, via de regra, consequência da qualidade dos homens que nela trabalham.

Por outro lado, sabe o vero administrador que, pouco ou quase nada fará, a menos que comece seu programa de ação pela escolha e preparação dos homens que, com êle, hão de trabalhar.

Disponha uma instituição de ótimas instalações, seja ela equipada com o instrumental mais eficiente, resulte a sua organização de estudos demorados e haja, para atendê-la, polpidos recursos financeiros: — tudo de nada valerá, se o pessoal

dirigente e dirigido, nela empregado, não fôr verdadeiramente capaz, com produção satisfatória.

Nenhum plano será concretizado e nenhum programa será cumprido se se fizer abstração do fator humano, que se encarregará de levá-lo ao cabo.

Não vamos ao ponto de afirmar que o rendimento ótimo de uma entidade qualquer seja função *exclusiva* do fator humano. Mas achamos incontestável a conclusão de que o homem é o determinante *principal* do produto apurado num empreendimento, seja êle de que natureza fôr.

Dado o serviço público vital que o Departamento dos Correios e Telégrafos executa, o problema pessoal constitui, para êle, questão de suma importância e que, em nenhuma hipótese, poderá ser colocado em posição secundária, com relação aos demais fatores.

## II — Obtenção e Manutenção de Pessoal Qualificado.

Se indagarmos dos objetivos gerais de uma científica Administração de Pessoal, obteremos, dos estudiosos, a resposta:

- 1.º) descoberta, atração e escolha de pessoal capaz;
- 2.º) manutenção desse pessoal em serviço;
- 3.º) aperfeiçoamento do pessoal; e
- 4.º) criação de um moral elevado nos servidores.

Êsses objetivos são, em síntese, *obtenção e manutenção* de pessoal qualificado, com rendimento desejável.

Para alcançar plenamente seus objetivos, quais são os instrumentos e institutos da Administração de Pessoal?

A análise do trabalho, a classificação de cargos, o recrutamento, a seleção, a formação, a adaptação, o aperfeiçoamento, o estágio probatório, o sistema de pagamento, o sistema de promoção, a assistência social, etc., constituem as funções que, bem ou mal executadas, determinam a qualidade superior ou inferior dos servidores da organização, para não dizer dos trabalhos que a organização realiza.

Cabe, agora, indagar: Qual é a posição da formação e do aperfeiçoamento, dentro da Administração de Pessoal?

Formação de pessoal envolve conhecimento perfeito do trabalho ou da profissão a ser exercida, recrutamento amplo de candidatos que apresentam as qualificações mínimas indispensáveis, adoção de convenientes métodos de preparação ou especialização e seleção daqueles que possuem o maior número de indicações para o cargo ou função em vista.

Aperfeiçoamento de pessoal envolve, num sentido, aprimoramento físico, moral e intelectual do servidor. Já de um ponto de vista, restrito, o

aperfeiçoamento diz respeito ao emprêgo de qualquer processo que vise a auxiliar o servidor a adquirir eficiência em seu trabalho presente ou para o seu trabalho futuro.

Dessa forma, a realização de um programa de formação e aperfeiçoamento de pessoal visa a obter e manter um competente corpo de servidores.

E em grandes e complexas repartições, como o D.C.T., que se estende por toda a superfície do país, a necessidade de planejamento e execução de um cuidadoso programa de formação e aperfeiçoamento de pessoal torna-se imperativa e assume aspectos e características peculiares.

## III — Diretrizes Gerais.

As diretrizes do plano de formação e aperfeiçoamento de pessoal para o D.C.T. assim se arrolam:

- 1.º) Selecionar cientificamente, depois treinar, ensinar e aperfeiçoar (Taylor).
- 2.º) Em princípio, o ingresso nos serviços do D.C.T. far-se-á através de cursos regulares, mantidos pelo Departamento.

3.º) O ensino no Departamento, de orientação eminentemente progressiva, deverá guardar a máxima objetividade no tocante às necessidades a atender e ao lugar onde se verifiquem.

4.º) O ensino deverá ser execução desconcentrada, conduzida a administração regional por missões volantes, sempre que não seja possível ou conveniente manter cursos regionais permanentes.

5.º) Apesar dos recursos práticos de formação de que o D.C.T. deverá dispor, poderá haver recurso à articulação com quaisquer outras entidades indicadas, para melhor efetivação do treinamento de pessoal.

## IV — Programa Mínimo.

Apesar de aprovados o novo quadro de funcionários e a competente tabela de extranumerários do Departamento; mas antes de aprovados muitos dos planos-mestre em estudo na C.E.P., não coube propor a aprovação de um plano rígido de formação e aperfeiçoamento de pessoal. Fixouse, porém, programa mínimo de trabalho, para execução imediata, no âmbito da formação e aperfeiçoamento de pessoal:

1. Pôr em funcionamento *Cursos de formação* previstos no Regulamento da Escola de Aperfeiçoamento:

- a) Curso de Formação de Telegrafistas;
- b) Curso de Formação de Postalistas;
- c) Curso de Formação de Mestres de Linha.

2. Pôr em funcionamento *Cursos de aperfeiçoamento* também previstos no Regulamento da E.A.C.T.:

- a) Curso de Aperfeiçoamento de Telegrafistas;

b) Curso de Aperfeiçoamento de Postelistas;

c) Curso de Aperfeiçoamento de Mestres de Linha.

3. Instituir, para atender solicitações de quaisquer órgãos do D.C.T., ou mesmo para formar pessoal para execução de planos elaborados pela C.E.P.,  *cursos avulsos*  tais como: Curso de Radiotécnico, Curso de Radiotécnico-auxiliar, Curso de Língua Inglesa; Curso de Teletipista; Curso de Eletrônica; Curso de Prática Postal; Cabistas; Dactilografia; Português e Redação Oficial e outros que as necessidades de serviço indicarem.

4. Instituir cursos intensivos, nas Diretorias Regionais, quer com professores mandados daqui, quer com professores locais.

5. Estabelecer um programa de vinda de servidores ao D.F., quer para estagiar, quer para fazer algum curso ou mesmo para visitar as instalações do D.C.T.

6. Realizar concursos de monografias ou de pequenos trabalhos de utilidade para o D.C.T., ou mesmo para a C.E.P.; aos concorrentes vitoriosos seriam distribuídos prêmios em dinheiro.

7. Programar algumas conferências públicas ou internas, ou mesmo preleções sôbre assuntos do D.C.T.

8. Imprimir, traduzir, reproduzir e fazer circular entre servidores interessados obras completas, partes ou mesmo capítulos ou artigos que possam concorrer para formação e aperfeiçoamento dos servidores do D.C.T.

9. Iniciar a elaboração de manuais de serviço, organização, folhetos informativos, etc. que, direta ou indiretamente, possam concorrer para formação e aperfeiçoamento dos servidores do D.C.T.

10. Estudar a expedição de publicações, cartazes e outros processos que logrem a difusão de normas e métodos racionais de trabalho.

11. Estudar normas para o treinamento e orientação no trabalho.

12. Estudar as oportunidades de treinamento para os servidores do D.C.T.: aproveitar os centros de formação e aperfeiçoamento de pessoal.

Todos êsses itens estão sendo concretizados mediante a colaboração da Escola de Aperfeiçoamento dos Correios e Telégrafos com o Escritório de Administração, que conta com o S.F.P. para os estudos complementares indispensáveis.

Oportunamente, faremos outros comentários sôbre os problemas de pessoal do D.C.T.

## Princípios e Problemas de Govêrno

CHARLES G. HAINES

(Professor de Ciência Política da Universidade de Califórnia)

E

BERTA M. HAINES

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

Capítulo VII — III Parte

### CRÍTICAS AOS PROCESSOS DA COMISSÃO

As críticas mais comuns feitas aos processos e práticas da comissão dizem respeito ao fato de não iniciarem a ação contra as companhias que exploram serviços de utilidade pública, à tendência para exagerar a importância das atividades de caráter judiciário das comissões e à falta de controle eficiente sobre as taxas e fretes cobrados. Os estatutos raramente dão às comissões autoridade e orientação eficiente para tomar medidas contra as companhias de utilidade pública a vista de dados que provam a deficiência de seus serviços, a existência de discriminações de preços ou a cobrança de taxas excessivas; mas se essa autoridade é ou não conferida à comissão, a norma comumente adotada é a de esperar até que uma pessoa, uma empresa ou uma municipalidade lhe apresente uma queixa formal. Como só muito poucos indivíduos têm tempo ou podem suportar as despesas necessárias para acompanhar uma ação através de todas as fases do processo na comissão e talvez nos tribunais, muitas discriminações e inconveniências são suportadas de preferência a tomar a iniciativa de apresentar uma denúncia contra suas irregularidades. O desejo e a convicção de que as comissões de serviço de utilidade pública sejam uma enérgica defensora dos interesses do público nunca foram justificados.

“Quando assumi o posto de Governador do Estado de New York”, disse Franklin Roosevelt, “verifiquei que a Comissão de Serviços Públicos do Estado havia adotado o ponto de vista errôneo e injustificável de que sua única função era de árbitro entre o público de um lado, e as empresas exploradoras de serviços de utilidade pública, de outro... Declarei, então, que a Comissão de Serviço Público não é um mero órgão judicial que deve representar exclusivamente o papel de juiz entre o consumidor ou o acionista que apresenta sua denúncia contra a companhia... e o grande sistema de empresas de serviços de utilidade pública... Declarei, ainda, que, como agente do legislativo, havia recebido delegação para agir como

representante do público, que não era, pois, um simples árbitro... mas que a comissão fôra criada com o propósito de verificar se as empresas que exploram serviços de utilidade cumpriam duas obrigações: prestar serviços e cobrar pelos mesmos um preço razoável. Disse-lhes que, no desempenho dessa função, deve representar o papel de agente do público por sua própria iniciativa como também em virtude de pedido a ela feito para que investigasse os atos das companhias concessionárias relativamente aos serviços que prestavam e aos seus processos de ação, cabendo-lhe pois exigir serviços adequados e a preços razoáveis... A comissão reguladora deve ser uma tribuna do povo... Isto quer dizer proteção ativa e positiva contra a voracidade de empresas particulares” (1).

Além disso, quando as comissões foram criadas, ampliando-se mais tarde seus poderes, era patente a intenção de que elas deviam auxiliar o legislativo a executar sua política e empregar métodos de ação eficientes na regulamentação dos serviços de utilidade pública. Não foi porém possível alcançar êsse objetivo porque as comissões acharam que suas funções eram a de promover julgamentos dos casos e pronunciar sentenças como se fôsem tribunais. “A retirada das comissões do campo da supervisão ativa passando para o plano imparcial da atividade judiciária”, observa-se, “deixa o público desprovido dos meios de defesa eficiente a que tem direito” (2).

Nas sessões que a comissão realiza, especialmente para tratar de questão de preços, o público é geralmente representado por amadores que não possuem conhecimentos especializados e nem qualificações bastante para tratar das questões e casos complicados nelas examinados, enquanto que as companhias empregam os mais competentes técnicos, pagando-lhes elevados honorários, sobrecarregando com a exorbitante despesa que isto

(1) Franklin Delano Roosevelt — *Looking Foward* (The John Day Company) páginas 143-144.

(2) *Electrical Utilities*, editado por W. E. Mosher (Harper & Brothers, 1920).

acarreta o próprio público consumidor. Um notável exemplo de aumento de taxas por motivo de despesas desta natureza feita pelas companhias foi o revelado em depoimento público feito num inquérito sobre a companhia de gás da Cidade de New York que gastou mais de um milhão de dólares para conseguir redução da importância dos impostos que devia pagar. Registrou-se também o caso de uma outra companhia que despendeu num único caso mais de quatro milhões de dólares com honorários de peritos contadores, engenheiros e advogados, honorários que deviam ser eventualmente pagos pelos consumidores.

Desde a Primeira Grande Guerra que há uma forte tendência para a especulação com os títulos, ações e bens das companhias que exploram serviços de utilidade pública. As comissões têm-se mostrado muito benévolos na apreciação das provas de valor apresentadas em tais casos. Uma comissão de inquérito da Câmara dos Representantes de Pennsylvania apurou que, devido às avaliações excessivamente altas, se permitiu que as companhias que exploram serviços de utilidade pública obtivessem uma renda que excedia de muito um juro razoável sobre o capital empregado (3).

A avaliação exagerada que em suas várias formas está anulando os esforços do governo para regulamentar os serviços de utilidade pública, nada mais é do que uma tentativa de determinar a capitalização na base de lucros. As tentativas feitas com o fito de reduzir os lucros a uma base que parecia razoável para as comissões de serviços de utilidade pública, lucros esses que serviriam ao mesmo tempo de base para o aumento dos fretes e taxas, resultou na invenção de um estratagem conhecido pela expressão "pôr em dia a escrita". Por meio desse ardil, os títulos e os bens da empresa foram capitalizados com um valor duas ou três vezes maior do que o custo original. Somente algumas comissões estaduais, como as de Califórnia, Massachusetts e Wisconsin conseguiram impedir uma prática de aumento de capital (4).

A fraqueza e futilidade da regulamentação estadual dos serviços de utilidade pública, responsáveis, em grande parte, pela atitude inamistosa dos tribunais; a inversão da doutrina de controle legislativo integral conforme foi anunciada no caso de Munn contra o Estado de Illinois (5); a adoção do precedente no caso Smyth contra Annes (6) e seu processo contínuo de avaliações e o princípio estabelecido no caso Ben Avon (7) de que a corte deve pronunciar o seu próprio julgamento relativamente à lei e aos fatos, etc., tudo isto teve por consequência transferir-se para o

judiciário o controle final de todo o processo de regulamentação. Não passará do terreno das conjecturas o fato de poder ou não ser bem sucedida a regulamentação feita pelas comissões se o judiciário mantivesse suas mãos afastadas do assunto; certo é que os órgãos reguladores estaduais não têm tido boas oportunidades para pôr à prova o controle administrativo. Nesses últimos anos, revelações espantosas mostraram como os tribunais dão a sua sanção às avaliações que deram margem às especulações com as ações e as manipulações da administração com desrespeito flagrante aos interesses do público.

A principal dificuldade na regulamentação é a vantagem que levam as companhias que exploram serviços de utilidade pública, quando reunidos, em suas relações com as comissões. Embora as vantagens não sejam tão grandes agora como o foram quando vigorava o primitivo sistema de regulamentação por meio de processo judicial, a posição favorável dessas companhias em face daquelas comissões fez com que os defensores dos interesses públicos quase perdessem a esperança de que este método de controle pudesse ter êxito. Esta dificuldade foi muito bem definida na palavra de D. F. Wilcox:

*O princípio da regulamentação estadual por comissões permanentes foi pôsto em prática neste país há poucos anos atrás como um método hábil de defender o povo contra as extorsões das empresas que exploram serviços de utilidade pública, dispensando ao mesmo tempo a essas empresas um tratamento justo. Nós agora sabemos que todas as corporações foram convertidas à ideia de regulamentação. Elas não só a bendisseram como também insistiram em mantê-la. Elas estão tão entusiasmadas com a regulamentação que ajudam a redigir as leis e a nomear os membros das comissões reguladoras (8).*

As comissões reguladoras foram, como em New York, transformadas em peças das máquinas políticas e dos desígnios dos políticos. Elas às vezes deixam de promover o alívio esperado pelo público fazendo baixar as taxas e fretes e exigindo melhores serviços das companhias que exploram serviços de utilidade pública; elas têm, em alguns casos, levantado alguns obstáculos para que essas companhias não passem a ser propriedade pública. Às vezes porém essas comissões aprovam proporções incríveis de juros e de lucros para aquelas empresas (9).

Apesar dessas falhas desanimadoras das comissões de regulamentação, elas têm conseguido uma melhoria de condições tanto dos preços que cobram as companhias como dos serviços que elas prestam. Além disso, um consumidor prejudicado de uma utilidade pública qualquer tem

(3) Vide *House Report N.º 10, 1931*.

(4) *New York State Report on Public Service Commission Laws, 1930, pág. 320*.

(5) 94 U.S. 113 (1876).

(6) 169 U.S. 466 (1898).

(7) 253 U.S. 287 (1920).

(8) *The Annals* (janeiro de 1951), pág. 8.

(9) *The Public Service Commissionership as a Factor in Government*, artigo de Morris L. Cooke em *Public Utility Regulation*, cap. X.

agora o recurso de obter uma justiça que antes lhe era negado.

A atitude para com a regulamentação dos serviços de utilidade pública por meio das comissões reguladoras varia muito em diferentes Estados. As discussões giraram em torno dos seguintes pontos : devem as comissões ser extintas? devem as cidades gozar de autonomia para regular os serviços de utilidade pública? devem ser ampliados os poderes das comissões? A conclusão que se tirou de uma pesquisa extensiva de opiniões favoráveis ou contrárias a respeito da regulamentação pelas comissões é a de que há um descontentamento generalizado com as atividades dos órgãos reguladores. Esse descontentamento é, em parte, motivado pelo fato de quererem que se reconheça às grandes cidades o direito de regular seus próprios serviços de utilidade pública, pelo fato de existir um sentimento de que as comissões reguladoras não têm agido como defensoras enérgicas do interesse público e, finalmente, pelo fato de preferirem que o Estado preste os serviços em vez de apenas regulá-los.

Muito embora os serviços de utilidade pública, agora regulados pelas comissões, estejam mais dispostos a atender o público do que estavam antigamente, no conflito que se estabelece entre o pú-

blico, de um lado, e os proprietários das empresas, de outro, o fiel da balança pende mais facilmente para o lado dos últimos. A regulamentação pode salvaguardar os interesses do público até um certo ponto impedindo os excessos praticados com o fim de obter lucros e evitando a indiferença à exigência de melhor serviço e maior conforto. Mas, desfrutando toda a vantagem como de fato desfrutam, é difícil de controlar as corporações. Mesmo as comissões apontadas como representantes oficiais do governo são mais ou menos incapazes de dar ao público um tratamento justo. Por isso, a experiência com essas comissões de utilidade pública leva muita gente a pensar que só a prestação de serviços dessa natureza pelo Estado é que resolveria o problema. Não obstante o fato de que a prestação do serviço pelo Estado pode ser a nota final ao ver de muita gente, a posse integral do controle exclusivo dos serviços de utilidade está, porém, longe de ser o caminho para atingir o objetivo da defesa do público. Relativamente a certas utilidades, a prestação do serviço pelo Estado pode, além disso, não ser conveniente. Por esse motivo, só é possível determinar, nesse ínterim, as medidas adequadas e eficientes de proteção ao público por meio da regulamentação.

(continua)

## A Responsabilidade Civil em Acidentes de Automóveis

ARNOLD WALD

**S**E a preocupação do autor se revela pela palavra que mais aparece na sua obra, vamos encontrar a idéia fixa de uma época no tema dominante em sua literatura.

No campo jurídico, a responsabilidade civil tornou-se o moto do nosso século. E' para ela que convergem os tratados, as teses, as monografias. Como outrora o problema dos universais, a responsabilidade civil é hoje a questão que se impõe a todos. Não pode haver, quanto a ela, neutralidade ou indiferença. Os jovens, com o primeiro fervor de amantes do Direito e com a sensibilidade extremada de adolescentes, precipitaram-se sobre a responsabilidade civil, dela fazendo o assunto preferido para os concursos e as teses de doutorado (1). Os professôres das faculdades, chegando ao apogeu de suas carreiras, coroam as suas obras ainda com um tratado de direito civil, mas também com um livro acêrca da responsabilidade civil. Assim fizeram Savatier e os Mazeaud, enquanto Josserand e Ripert dedicavam longos capítulos, em diversos livros, ao assunto. Não há um só grande civilista que não tenha escrito um estudo sobre a responsabilidade civil, de Planiol e Dabin, de Saleilles a Gény. E não se trata de obras de mera especulação teórica. Respondem, na realidade, a injunções práticas.

A evolução da técnica, a concentração dos capitais modificaram as condições de produção e o *standard* de vida. A crise religiosa que dominou o fim do século passado libertou o homem do fatalismo. O sufrágio universal, dando o poder à maioria, fêz com que a legislação deixasse de lado o Código Napoleão, que ainda era um código de proprietários e de credores, para olhar do lado da vítima, do devedor, do inquilino, do operário, do economicamente fraco já que os fracos constituem a maioria (2). Estes fatores técnicos, sociais, psicológicos e políticos fizeram da responsabilidade civil "o centro do direito contemporâneo".

No domínio da responsabilidade civil, merece especial atenção o capítulo referente aos

acidentes de automóveis. Aliás, já se definiu a nossa época como sendo a dos acidentes de automóveis. O automóvel talvez venha um dia a caracterizar o nosso século como o bronze ou a pedra definiram outras idades (3).

Em todo caso, o fato é que quase a metade das causas julgadas nos tribunais se referem ao ressarcimento do dano causado por acidentes de automóveis. Para darmos um exemplo, podemos dizer que, já em 1933, quando em França circulavam dois milhões de automóveis, 30% dos julgados dos tribunais franceses provinham de acidentes de automóveis (4). O que deve acontecer então nos Estados Unidos, onde há mais de trinta milhões de automóveis?

No Brasil, devemos infelizmente reconhecer que proporcionalmente somos um dos países em que há o maior número de acidentes de automóveis. Em recente voto, o deputado Aluísio Alves afirmava que "as atividades industriais apresentam no Brasil uma freqüência de acidentes que é de 5 a 10 vezes maior do que a verificada nos Estados Unidos da América do Norte." (5). O mesmo se dá com os acidentes de automóveis, de modo que o problema é, em nosso país, atual e premente, exigindo rápidas e drásticas medidas.

Deixando de lado a responsabilidade contratual do transportador para com o transportado, regulamentada seja pelo artigo 102 do Código Comercial, seja pela Lei 2.681, de 7 de dezembro de 1912, vejamos as disposições referentes à responsabilidade delitual em caso de acidente de automóvel. Estão contidas nos artigos 159, 1521 e 1523 do Código Civil. Estabelecem estes artigos as duas normas gerais que regem a concepção tradicional da responsabilidade civil. São elas:

a) Não há responsabilidade sem culpa (artigos 159 e 1523);

b) Quem alega deve provar (*Actori incumbit probatio*).

(3) HENRI BERGSON — *L'évolution créatrice* — Presses Universit. 1948, p. 139.

(4) Ap. AGUIAR DIAS — *Da responsabilidade civil*, 2.º vol.

(5) A. ALVES — *Acidentes de trabalho* — p. 28.

(1) RIPERT — *La règle morale dans les obligations civiles*, p. 221.

(2) RIPERT — *Le régime démocratique et le droit civil moderne*.



Tais idéias convinham ao Brasil do fim do século passado, ao Brasil que acabava de proclamar a abolição da escravatura. Mas estarão elas ainda certas e úteis no Brasil industrializado, no Brasil capitalista?

O nosso Código Civil, se pertence por sua promulgação à segunda década do século XX, foi elaborado ainda no fim do século passado. Durante êstes cinqüenta anos, as legislações se transformaram, evoluíram, progrediram. O conceito da responsabilidade civil modificou-se totalmente. Leis especiais referentes aos acidentes de automóveis surgiram em quase todos os países. Poderemos nós conservar êstes textos antigos que as outras legislações já consideram caducas?

Argüiu-se que os princípios morais são imutáveis. Mas serão de fato? Haverá uma moral absoluta e universal? Tal teoria já passou da moda. As épocas individualistas e os períodos de predomínio social não têm a mesma moral. A regra normativa evolui também. O ideal de uma sociedade já não é o protótipo que inspira outro meio social. O filósofo grego, o santo medieval, o *honnête homme* já não representam o ideal do homem moderno.

Como pois conciliar o texto do nosso código com a realidade social hodierna? Tal é a pergunta à qual a jurisprudência e a doutrina tiveram de responder.

A jurisprudência oscila, vacilante, hesitante. Sente a necessidade de novas leis mas receia a ruptura com a tradição do código. Há um campo novo e imenso que não se pode assimilar na sua totalidade e onde tôdas as experiências são permitidas. E as charruas vão sulcando a terra pelos caminhos mais divergentes. Como adaptar a letra da lei às novas necessidades sociais? Como harmonizar o fator moral com o interesse social? Como assegurar a igualdade econômica, proteger os fracos, garantindo todavia a liberdade individual? Devemos sacrificar o elemento moral ao interesse social ou subordinar êste àquele? Tal é o problema central do nosso século. A jurisprudência oferece-nos tôdas as soluções, tôdas as respostas, desde a aceitação da teoria do risco até a exigência de prova da concorrência de culpa do preposto e do preponente. Vejamos algumas soluções dadas ao problema pela jurisprudência.

Um acórdão do Tribunal de Apelação do Paraná aceitou a teoria do risco (6). Já um acórdão do Tribunal de São Paulo, datado de maio de 1930, após reconhecer a culpa do preposto, recusou-se a condenar o preponente ao ressarcimento do dano, já que a culpa dêste não fôra provada (7).

No mesmo ano, outro acórdão do Tribunal de Apelação de São Paulo, provada a culpa do preposto, presumia a do preponente (8).

Em sentença de 25 de agosto de 1932, já declara o juiz Augusto Sabóia da Silva Lima, divergindo da interpretação do artigo 1523 do Código Civil, que "E' princípio assente, hoje, que, se a prova da culpa extracontratual incumbe a quem pede indenização, porém basta-lhe provar a culpa do substituto, para haver-se como provada a do substituído".

Já se argumentou que bastava ter o chofer certificado de habilitação para que se pudesse responsabilizar a companhia que o tinha empregado por culpa *in eligendo*. Tal é a opinião do Ministro Laudo de Camargo que, quando juiz em São Paulo, defendeu tal tese, declarando não haver concorrência de culpa do preponente desde que o motorista fôsse "munido da necessária carta de habilitação, fornecida pela repartição competente, e que não fazia restrições no conduzir êste ou aquêlê carro". Em sentido contrário, houve decisão em que o juiz declarava não bastar a carta de habilitação para exonerar o preponente da culpa *in eligendo*, já que se exigia do motorista não só qualidades técnicas mas também prudência e atenção, virtudes estas das quais devia julgar o preponente ao escolher o seu preposto. Continuava o juiz responsabilizando o preponente por culpa *in vigilando*. Trata-se, na realidade, de uma ficção. Mas, pensa o juiz, se é absurdo e impossível que o preponente vigie o seu preposto, motorista, é mais absurdo ainda que o dano causado não seja ressarcido (9).

Contrariando a presunção *juris tantum* de culpa do preponente, desde que seja provada a culpa do preposto, podemos citar a apelação julgada em 24 de abril de 1936 pelo Tribunal de Apelação de São Paulo (10). Outros julgamentos consideram haver culpa *in eligendo* do preponente pelo próprio fato de ter escolhido como preposto o motorista causador do acidente, dizendo que, se causou um desastre não é bom chofer, e, neste caso, foi mal escolhido. Assim julgou o Tribunal de Apelação do Distrito Federal, em novembro de 1937, contra o voto vencido de Flaminio de Rezende, que exigia a prova de concorrência de culpa do preponente. A presunção admitida no caso é aceita por Planiol, como fundamentada na idéia da culpa, já que resulta *re ipsa* do fato. Decorre logicamente do fato de tal modo que só se pode rejeitar a presunção provando a inexistência do fato (11).

Na realidade, "juizes e tribunais, com maior ou menor liberalismo, divergem no aplicar a nossa lei em matéria de indenizações por acidentes de automóveis" (12).

(8) Vide OLIVEIRA e SILVA, obra citada.

(9) *Jornal do Comércio*, 6 de dezembro de 1936.

(10) *Revista Forense*, 67, p. 513.

(11) *Traité élémentaire de Droit Civil de M. Planiol*, 1949, vol. 2, p. 312.

(12) OLIVEIRA e SILVA, obra citada.

(6) Ap. AGUIAR DIAS — *Da responsabilidade civil*, 2.º vol. p. 26.

(7) Ap. OLIVEIRA e SILVA — *Das indenizações por acidentes...* p. 21.

É difícil conciliar os artigos 1521 e 1523. Parece mesmo haver uma contradição entre ambos. Certos julgados aplicam o artigo 1523 exigindo que seja provada a culpa do preponente. Outros aplicam o artigo 1521, estabelecendo uma presunção de culpa contra o preponente (13). Até no Supremo Tribunal, as opiniões se dividem. Os ministros Laudo de Camargo, Costa Manso e Otávio Kelly exigem a prova da culpa do preponente. Os ministros Aníbal Freire, Orozimbo Nonato, Filadelfo de Azevedo e Hahne-mann Guimarães são favoráveis à presunção de culpa do proponente, desde que esteja provada a culpa do preposto. Os três últimos escreviam, na Exposição de Motivos do anteprojeto do Código das Obrigações, em janeiro de 1941: "Na reparação civil predomina, ainda, o conceito de culpa, que, por sua elasticidade, permite extensão suficiente no enfrentar as exigências atuais do comércio jurídico..."

Ressalvados ficaram, todavia, os preceitos especiais reguladores da reparação civil em matéria de acidentes de trabalho, transporte e concorrência desleal onde a responsabilidade puramente objetiva já tomou definitivamente o campo ou vê crescer cada dia sua influência dominadora."

O artigo 162 do referido anteprojeto corrige o artigo 1523 estabelecendo contra o preponente uma presunção *juris tantum* de culpa (14). Tal era também aliás a orientação do Projeto Clóvis Beviláqua, tendo sido introduzido o artigo 1523 por emenda votada pelo Senado (15).

Não podemos negar a confusão reinante na jurisprudência. Como conciliar os artigos 1521 e 1523, exclama o juiz José Antônio Nogueira. E Sá Pereira diz que, se aplicarmos os dois artigos, nunca poderá haver ressarcimento do dano causado, já que o preponente não comete falta, ou, em todo caso, é difícilimo provar-lhe a culpa, e o preposto não tem dinheiro (16).

A doutrina também não consegue chegar a um acôrdo. Se Clóvis reconhece que o Código exige concorrência da culpa do preponente para responsabilizar este (17), já não o entende assim Carvalho Santos. "O lesado, escreve este brilhante comentador do Código Civil, tem de pro-

var que a pessoa encarregada de executar o trabalho causou o dano quando o executava, e mais: o laço de vigilância; porém o réu pode provar que o dano se daria, se houvesse procedido com todo o cuidado e vigilância, ou que procedeu com toda a diligência". Neste caso, provada a culpa do preposto, há presunção *juris tantum* de culpa do preponente. Pensa pois Carvalho Santos que o Código Civil admitiu a presunção, como o fizeram o Projeto de Clóvis e o anteprojeto do Código das Obrigações. Tal opinião é insustentável diante do estudo dos trabalhos preparatórios do Código.

O desembargador Vieira Ferreira afirma, no entanto, que "o artigo 1523 não exige só que as pessoas enumeradas no 1521 concorram para o dano por culpa da sua parte, exige mais que se prove essa culpa no concurso, não a presume portanto" (18). Escreve ainda o desembargador Vieira Ferreira:

"Um exemplo temos na aplicação dos artigos 1521 e 1523, do Código Civil, o primeiro dos quais enumera as pessoas que respondem por danos cometidos por outras determinadas e o segundo, muito explicitamente, exige para essa responsabilidade que se prove ter havido culpa ou negligência por parte daquelas.

Quiseram alguns juristas lobrigar uma contradição entre êsses dois artigos para, na aplicação do primeiro, não atenderem ao segundo, supondo uma presunção de culpa nas pessoas naquelas indicadas.

Êsse modo de ver é inaceitável" (19).

Contrariando o ponto de vista do ilustre desembargador, o Ministro Orozimbo Nonato escreve justamente que o artigo 1523 "se põe às testilhas com o artigo 1521, originando uma antinomia conspícua, inatribuível à presumida sabedoria do legislador".

Do mesmo teor, podemos citar a frase de Sabóia Lima quando êste magistrado afirma estar o artigo 1523 em oposição "com tudo que precede e tudo que continua".

Na verdade, o artigo 1523, fruto desastrado da intervenção do organismo político na feitura de uma obra principalmente técnica, "foi um dos pontos destoantes do Código Civil, fazendo-o nascer já velho para a época, embora a culpa nesse como em tantos outros pontos não possa caber a seu festejado autor" (20).

Em conclusão, podemos dizer que:

a) Diante do nosso direito positivo, não é possível, não obstante a generosa interpretação de Carvalho Santos, presumir-se a culpabilidade seja do preposto, seja do preponente. Por outro lado, não há responsabilidade sem culpa e a culpa há

(13) Quanto às sentenças que aplicam respectivamente os arts. 1521 e 1523, ver a sentença de Sabóia Lima, ap. Vieira Ferreira — Da responsabilidade civil em acidentes de automóvel p. 131 e seguintes e Oliveira e Silva, obra citada.

(14) Depois de firmar no art. 160 a responsabilidade dos comitentes ou patrões pelos atos dos seus prepostos, o anteprojeto estabelece uma presunção *juris tantum* contra o preponente no art. 162 que prescreve: "Não é devida a reparação pela forma que estabelecem os artigos anteriores, se o responsável prova que não concorreu para o dano."

(15) CLÓVIS BEVILÁQUA — Código Civil Comentado, 1947, vol. 5, p. 301.

(16) SÁ PEREIRA, Julgados e Decisões p. 187.

(17) CLÓVIS BEVILÁQUA, obra e pág. citada.

(18) VIEIRA FERREIRA, obra citada.

(19) VIEIRA FERREIRA, obra citada, p. IX.

(20) MINISTRO FILADELFO DE AZEVEDO.

de ser provada pela vítima a menos que a sua prova emane das próprias condições objetivas do fato.

b) A necessidade social exige, no mínimo, uma presunção *juris tantum* de culpa do preponente desde que seja provada a culpa do preposto.

c) Há uma tendência muito bem justificada para se aplicar no Brasil a teoria da guarda da coisa, estabelecendo-se uma presunção de culpa contra o causador do acidente.

Pela divergência notada, tanto na jurisprudência quanto na doutrina, sentimos a necessidade de uma reforma da legislação referente aos acidentes de automóvel. A diversidade das opiniões, a quantidade de artigos dedicados ao assunto demonstram-nos a doença, a debilidade da legislação em vigor. Diziam Durkheim que as sociedades sadias não se preocupam com problemas políticos (21). A "contrário sensu", a ampla literatura, as longas sentenças que discutem a responsabilidade civil do automobilista apontam a necessidade de uma reforma.

Mas, não é esse o único fator clamando por uma nova legislação. Na realidade, o artigo 1523 é contrário a toda a sistemática do Código. Representa este artigo uma medida de direito especial, que não tem razão alguma de existir. Está ele em contradição com numerosos dispositivos legislativos.

a) Oliveira e Silva declara que o direito oferece, com a existência do artigo 1523, um espetáculo de desigualdade já que impõe "para o lesado por automóvel ou energia elétrica, a prova da culpa do preposto e do preponente, e o por bonde ou trem a reparação fácil com a presumida culpa da companhia".

b) Clóvis Beviláqua afirma haver contradição entre o artigo 1523 do Código Civil e o artigo 243 do Código Comercial (22). Não podemos abonar todavia tal ponto de vista, já que Clóvis, ao citar o artigo 243 no seu *Código Civil Comentado*, deturpa-o involuntariamente. O texto exato deste artigo é: "Todo o mestre, administrador ou diretor de qualquer estabelecimento mercantil é responsável pelos danos que ocasionar ao proprietário por omissão culpável, imperícia, ou malversação e pelas faltas e omissões dos empregados que servirem debaixo de suas ordens, provando-se que foi omisso em as prevenir". Vemos que o artigo não "responsabiliza o mestre, administrador ou diretor, por omissão culpável, imperícia ou malversação dos que servirem sob suas ordens" (23) e não há pois a contradição apontada pelo grande mestre.

c) Devemos reconhecer todavia a flagrante e inegável contradição existente entre o artigo 1523 e o artigo 25, § 7.º, do Código dos Menores,

que dispõe: "São responsáveis pela reparação civil de dano causado pelo menor os pais ou a pessoa a quem incumbir legalmente a sua vigilância, salvo se provarem que não houve de sua parte culpa ou negligência". Não se vê porque deva haver presunção *juris tantum* de culpa contra os pais, no caso de atos ilícitos cometidos pelos filhos, e não deva existir tal presunção contra os preponentes em relação aos atos dos seus prepostos.

d) Também há uma contradição entre o artigo 1527, que estabelece uma presunção de culpa contra o detentor do animal causador do dano, e o fato de não se admitir tal presunção de culpa contra o automobilista. Assim, quem for vítima de um acidente provocado por uma carruagem não deve provar a culpa do autor do dano, já a vítima de um desastre causado por automóvel deve fazê-lo. Onde está a aplicação do velho princípio *Ubi eadem ratio, eadem dispositio*?

e) Outra contradição não menos flagrante é aquela que existe entre os artigos 15 e 1523 do Código Civil. Pelo primeiro, o Estado responde pelas faltas dos seus prepostos, idéia esta que ficou muito mais clara com o artigo 194 da Constituição de 1946. Esta responsabilidade é independente da concorrência de culpa. Por que não aplicar o mesmo texto às empresas particulares, aos preponentes em geral?

A necessidade de reformar a nossa legislação na parte referente aos acidentes de automóvel é sentida por todos. Juizes e juristas pugnam conjuntamente para obter novas fórmulas que mais convenham à atual realidade social. A equidade exige novas medidas.

SPENCER VAMPRÉ focaliza muito bem o problema, entrevedo uma solução na adoção da teoria do risco:

"No fundo, subsiste a questão de formular-se para o automóvel uma teoria do risco, semelhante à que preside aos acidentes de trabalho, a saber — todo proprietário ou empresa industrial, que explore automóveis, incorre, ipso facto, no risco, do funcionamento destes veículos, e, pois responde sempre, em princípio, por todos os danos que venham a causar, salvo apenas o caso fortuito e o dolo da vítima..."

Tal é também a opinião do Juiz Aguiar Dias, autor da nossa melhor monografia em questões de responsabilidade civil. Pensa este magistrado que "a doutrina do risco, decorrente da atividade proveitosa e independente, a que se refere Savatier, corresponde melhor às exigências de uma solução necessariamente ampla" (24).

Já houve quem quisesse inverter o *ejus commodum, ejus periculum, ubi emolumentum, ibi onus*, interpretando-o em defesa do artigo 1523, declarando que o homem de hoje, que goza das vantagens da civilização moderna, também deve

(21) Ap. MAURICE DUVERGER, *Les régimes politiques*, p. 121.

(22) e (23) CLÓVIS, obra e pág. citadas.

(24) AGUIAR DIAS, obra citada.

arcar com os riscos, com os perigos inerentes a esta civilização. Tal idéia não pode ser defendida. Qual é o lucro auferido pelo pedestre pela passagem, pela circulação dos automóveis? Aliás já dizia muito justamente Bertrand de Grerille que a lei não pode balançar entre aquêle que erra e aquêle que sofre. "Dans la thèse générale rien de ce qui appartient à quelqu'un ne peut nuire impunément à un autre" (25).

Numerosos projetos de reforma da nossa legislação no tocante a acidentes de automóvel foram apresentados.

O Desembargador Colares Moreira defendeu a idéia da eliminação do artigo 1523 do Código Civil.

Em 1934, o deputado Daniel de Carvalho elaborou um projeto estabelecendo uma presunção de culpa *juris tantum* contra o preponente, desde que fôsse provada a culpa do preposto. Tal idéia também vingou, como já o vimos, no anteprojecto do Código das Obrigações.

E' interessante e triste notar que, quinze anos depois do projeto Daniel de Carvalho, os mesmos problemas continuam a nos torturar, continuam irresolvidos.

Ripert, no seu livro *O Regime Democrático e o Direito Civil*, atribui a inércia do poder legislativo quanto às reformas da legislação automobilística a fatores políticos. Diz o antigo deão da Faculdade de Direito de Paris que, com a "popularização do automobilismo", os automobilistas se tornaram poderoso corpo eleitoral ao qual o legislativo não pode deixar de querer agradar. Acreditamos que não seja êste o caso, no Brasil. E o nosso Parlamento já provou estar acima de tais considerações eleitorais. Trata-se de um esquecimento, mas de um esquecimento doloroso o qual seria necessário remediar, de um esquecimento que está pondo em litígio os nossos tribunais e não permite o ressarcimento do dano causado, princípio fundamental do Direito.

Antes de discutirmos quais as reformas que devemos introduzir no Brasil, seria interessante passarmos uma vista de olhos sôbre as tendências da legislação estrangeira. Senão como exemplo, ao menos nos poderão servir como orientação.

No século atual, as legislações estrangeiras dedicaram numerosas leis ao assunto.

A lei inglesa de 1903 estabeleceu uma presunção de culpa do automobilista quando êste agiu com temeridade ou negligência.

A lei austríaca de 1908 também firmou no direito dêste país uma presunção *juris tantum* de culpa do automobilista, obrigando-o, se êle estiver assegurado, a indenizar, êle próprio, parte do dano causado. Tal foi ainda o sentido da lei alemã de 1909.

A lei italiana de 1912 presume a responsabilidade do proprietário e do chofer do automóvel.

A legislação suíça consagrou, pela lei de 15 de março de 1932, um sistema de responsabilidade objetiva, instituindo o seguro obrigatório.

Na França, coube à jurisprudência adaptar o direito às novas necessidades sociais, revelando-se a jurisprudência como verdadeira fonte de direito. Tal é a opinião de Jossierand (26). Baseando-se no artigo 1384, alínea 1, decidiu, já em 1896, a Côrte de Cassação que o homem respondia pelo fato das coisas que tinha sob a sua guarda. Neste caso, se a coisa causar um dano, há uma presunção de culpa que se estabelece contra quem tem a guarda da coisa, seja êle proprietário, detentor ou usufrutuário. O responsável é o guardião da coisa, que chamaram numa expressão mais justa, do encarregado dos riscos (27). A presunção foi no começo *juris tantum*, para tornar-se, depois, *juris et de jure*.

Com novas decisões da suprema côrte francesa, em 1919 e 1930, decidiu-se que o motorista só podia ilidir a presunção provando que o acidente era devido a força maior.

Diversos projetos de leis foram apresentados na França, não merecendo todavia aprovação visto que o problema já vinha sendo resolvido com as medidas pretorianas, com a evolução da jurisprudência.

Êstes projetos estabeleciam o seguro obrigatório, a organização de um fundo de garantia e a obrigação, para o automobilista, de pagar, êle próprio, parte da indenização, que não poderia recair sôbre o segurador.

Na Bélgica, o Procurador Leclercq também estabeleceu uma presunção de culpa contra o causador do dano. Considerou Leclercq que o próprio acidente era uma prova da culpa do automobilista, pois constituía prática de ato ilícito. Exigiu do automobilista que, para exonerar-se da culpa, provasse tratar-se de resultado devido a caso fortuito ou força maior (28).

Neste país, o projeto Sinzot de 1932 propunha o reconhecimento da responsabilidade objetiva do automobilista, o seguro obrigatório e a interdição, para o automobilista, de assegurar-se integralmente. Dava ainda à vítima do acidente ação direta contra o segurador do automobilista.

Estabeleceu-se, na Bélgica, o seguro obrigatório dos automobilistas ainda em 1932, tendo o projeto-lei de 1936 dado à vítima ação direta contra o segurador do motorista ou do seu preponente (29).

(26) JOSSEERAND — *Cours de droit civil*.

(27) SAVATIER — *Traité de la responsabilité civile*.

(28) Ver JOSSEERAND — *De la responsabilité du fait des choses*. DABIN — *La théorie du procureur général Leclercq*. RIPERT — obras citadas. POLET — *Les accidents d'automobiles*.

(29) POLET — obra citada.

(25) Ap. OLIVEIRA e SILVA, obra citada, p. 82.

A lei grega de 1911 estabeleceu a responsabilidade objetiva nos casos de acidentes de automóvel (30).

Da lição dos diversos países europeus, podemos tirar as seguintes conclusões:

a) O critério da culpa não é suficiente. É preciso assentar a responsabilidade do automobilista em presunções que se aproximam da teoria do risco. Não vale a pena esconder as idéias novas conservando as formas antigas (31). O seguro obrigatório vem ratificar a teoria do risco, baseando-se na solidariedade social.

b) Também a teoria do risco não é suficiente. É preciso conciliar a necessidade da vida hodierna, o interesse social com a liberdade individual, com o fator moral. Assim, ficou uma parte da indenização a cargo do autor do dano quando houver culpa da sua parte.

Mas não devemos imitar. Não se trata de copiar mas de adaptar. Passaram-se os tempos das soluções gerais que Descartes, Rousseau e a Revolução Francesa quiseram impor ao mundo. Todos os países não podem ter a mesma constituição. A lei não tem formação exclusivamente lógica e abstrata. Tem fundamentos históricos. Deve corresponder a um certo meio social. A imagem do bastão que, pôsto na água, parece quebrado já se tornou lugar comum em sociologia e em direito. Burke e Savigny provaram que havia soluções gerais mas que estas haviam de se acomodar, adaptando-se às condições geográficas, sociais, históricas e políticas. O direito viria a ser, na expressão de Savigny, o produto da elaboração do *Volksgeist*, do espírito do povo, chegando a dizer posteriormente Taine, ampliando a tese de Montesquieu, que a virtude e o vício eram produtos como o açúcar e o vitriolo.

De fato, é preciso adaptar as soluções adotadas no estrangeiro ao nosso clima social e histórico.

Achamos todavia que as soluções européias podem enquadrar-se, não deixam de convir ao Brasil já que há entre o nosso país e a França, por exemplo, analogias, senão identidades, quanto às condições morais, quanto ao espírito profundamente latino e cristão. Analogias também há entre o Brasil hodierno e a França do começo do século quanto às condições financeiras, pois em ambos os casos domina o capitalismo nascente.

Já que encontramos, no Brasil, os mesmos fatores financeiros e psicológicos que propeliaram a evolução do direito francês, podemos aproveitarmos da experiência feita no velho continente.

Proponhamos pois as seguintes reformas para a nossa legislação no tocante aos acidentes de automóvel:

a) Estabeleça-se uma presunção de culpa contra o autor do acidente.

b) Provada a culpa do preposto, considere-se automaticamente culpado o preponente.

c) Estabeleça-se o seguro obrigatório e limitado.

d) Dá-se ao segurador um recurso obrigatório contra o causador do dano até 5% da soma paga pelo primeiro para o ressarcimento do dano. Esta quantia não poderá ser objeto de novo seguro e o recurso só poderá ser dispensado pelo juiz quando não houver culpa do causador do dano.

e) Conceda-se ação direta à vítima contra o segurador.

f) Crie-se um fundo de garantia para as vítimas de acidentes cujos autores são desconhecidos, insolváveis, estrangeiros de passagem no país ou nacionais que, burlando a lei, não se asseguraram.

Tais são as medidas que nos sugerem a jurisprudência, a doutrina e as legislações estrangeiras.

A presunção de culpa contra o autor do acidente deriva da obrigação que tem o guardião de cuidar da coisa que está sob a sua guarda. Não há, no caso, aplicação da teoria do risco e sim apenas extensão da culpa. Não se pode exigir da vítima a prova da culpa do autor do dano. O próprio acidente constitui uma presunção. E se devemos escolher entre o causador do dano e a vítima, é para esta que olha o direito moderno, atendendo aos mais altos interesses sociais. Mas, na realidade, não há esta escolha. Pelo sistema de seguro, é sobre toda a coletividade que vai recair a indenização.

A presunção de culpa do causador do dano é defendida com ardor pelo Juiz Aguiar Dias que escreve:

“O que se torna preciso aceitar entre nós, em última análise, já que as diversas correntes coincidem na solução, é a presunção invariavelmente reconhecida no direito francês” (32).

Quanto à presunção *juris et de jure* estabelecida contra o patrão desde que seja provada a culpa do preposto, os próprios defensores da teoria da culpa a aceitaram. Tal é a opinião de Planiol.

Já em 1934, e, posteriormente, em 1936, defendia o deputado Daniel de Carvalho a presunção *juris et de jure* de culpa do patrão quando provada a falta do preposto. O projeto Daniel de Carvalho mereceu emendas e substitutivos dos deputados Jayro Franco, Moraes Andrade, Pontes Vieira e Ascânio Turbino. Também mostrou-se favorável o deputado Daniel de Carvalho à presunção de culpa do preposto, declarando que “se alguma modificação, por conseguinte, se deve introduzir no projeto deverá ser no sentido de presumir a culpa do preposto, a exemplo do que faz o Código Civil francês”.

(30) ZEPOS — *Les solutions du Code civil hellénique ap. Rev. Int. de Droit comparé* avril — juin 1950.

(31) MORIN — *La révolte du droit contre le code.*

(32) AGUIAR DIAS, obra citada, 2.º vol. p. 11.

No tocante ao seguro obrigatório, já se disse que fazia com que os bons pagassem pelos maus. Mas o seguro corresponde a uma necessidade social. O dano deve ser ressarcido. Não podemos mais aceitar resignadamente o velho *res perit domino*. A interdependência dos homens na vida atual não permite que um golpe do destino venha esmagar uma vida. O acidente muitas vezes se tornou anônimo (33). Não se pode falar mais em culpa. E, todavia, o dano deve ser ressarcido. Assim o exige a estabilidade da sociedade. Então, é o grupo social, que se aproveita do levantamento do standard de vida, que vai ressarcir o dano. Em vez da idéia de responsabilidade, temos a noção de garantia. Há uma garantia social que vem em socorro da vítima. A equidade se substitui a justiça. O interesse social vence o ponto de vista estritamente moral e jurídico.

O seguro vem a ser uma estipulação para outrem exigida daquele que colabora na criação do risco e baseada na idéia de assistência, na solidariedade social.

Dissemos que a presunção contra o autor do dano não implicava em adesão à teoria do risco. Já com o seguro, todavia, chegamos à aplicação da doutrina de Josserand, à teoria do risco. Independente da culpa, o ressarcimento do dano corresponde a uma garantia social dada ao pedestre, à vítima. Esta garantia é dada graças ao pagamento pelos proprietários de automóveis de uma taxa legal.

A idéia do seguro é defendida em nosso país por todos aqueles que estudaram o problema dos acidentes de automóvel.

Assim, o Juiz Oliveira e Silva escreve: "Generaliza-se, porém, como para os acidentes de trabalho, o contrato de seguro que constitui a tranquilidade de todo aquele que movimenta o perigo". "Tanto é perigosa para o obreiro, continua o ilustre magistrado, a máquina com que a indústria acelera a produção, como para o pedestre, a automobilística de recreio ou necessidade, que faculta um risco muito mais numeroso."

Tal é também a opinião do Desembargador Vieira Ferreira. "O seguro da responsabilidade, por acidentes de automóvel será útil às vítimas, quando fôr insolvente o responsável, e útil a êste, quando tenha de pagar indenizações pelo acidente" pensa o afamado jurista.

Quanto ao direito regressivo de segurador contra o autor do dano só deve poder ser dispensado pelo juiz de acôrdo com o grau da culpa, ou melhor, ausência de culpa do automobilista. Assim, a norma não é somente repressiva, mas, também, preventiva. Reúne-se ao interesse social o fator moral. Limita-se a teoria do risco, reintroduzindo o elemento moral, a culpa, e dando assim caráter preventivo à norma. Juntam-se, dêste modo, a equidade e a justiça, o fator moral e a utilidade social.

Com a presunção estabelecida contra o automobilista, haverá casos em que êste será condenado sem ter cometido falta, sem ser culpado, e simplesmente porque não conseguiu provar caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima. Neste caso poderá ser dispensado pelo Juiz o exercício do direito regressivo do segurador.

A responsabilidade objetiva destaca-se da noção de ato ilícito para constituir uma garantia social. É esta garantia que vai fazer reinar a equidade. Na medida em que o automobilista é assegurado, pode haver responsabilidade objetiva, tal sendo a norma de reparação, de resolução dos conflitos de interesses.

Mas, não havendo seguro, no domínio do direito regressivo do segurador contra o automobilista, há pena privada. Reina neste terreno a teoria tradicional da culpa, exigência moral incontestável. A norma então não é essencialmente repressiva, não pretende exclusivamente dirimir os conflitos, pretende sobretudo ser preventiva, ser uma norma "ut ne peccetur".

Foi o que já se disse :

"Seule l'idée de risque permet d'assurer aux victimes d'accidents une réparation complète.

Seule l'idée de faute permet de prévenir les dommages.

L'assurance obligatoire appelle l'idée de risque, la découverte obligatoire, l'idée de culpabilité" (34).

E' preciso aplicar as idéias cada uma no seu campo. Não se trata de transformar um princípio moral numa lei de causalidade mecânica. Há o domínio da lei moral, há o campo da lei da causalidade.

Não podemos dizer : "Comporta-te como quiseses; se causares dano, pagarás" (35). Mas também não podemos deixar desprotegida a vítima do acidente de automóvel, que não conseguiu provar a culpa do autor do dano.

Mais importa a realidade humana, a equidade, o espírito da lei, a necessidade social do que a lógica formalista apegada a textos já caducos.

Não basta o aperfeiçoamento técnico, a louvável interpretação, o magnífico trabalho da jurisprudência. E' preciso uma legislação especial que regule os acidentes de automóvel, do mesmo modo que uma legislação especial rege os acidentes de trabalho. E aliás há uma analogia que já Picard assinalava entre os problemas relativos a acidentes de trabalho e a acidentes de automóvel. A mesma solução se impõe nos dois casos (36).

Ao lado da culpa, concorrentemente com ela, é preciso aceitarmos o risco como fundamento

(34) POLET, obra citada.

(35) RIPERT, prefácio ao tratado da responsabilidade civil de Savatier.

(36) Ver a opinião contrária de Vieira Ferreira, obra citada, p. 103.

(33) JOSSERAND.

da responsabilidade. Justamente diz Ripert que nada há de comum entre as duas teorias, uma, a da culpa, baseada no fator moral, e a outra, a do risco, tendo como alicerce a necessidade social (37). Não podemos esquecer as necessidades sociais numa época em que o próprio direito tende a tornar-se *direito social* (Gurvitch).

Não sabemos para onde vai o direito. Se para uma maior solidariedade social (38). Se para o desenvolvimento do que Morin e alguns neotomistas chamam "a pessoa humana" (39). Se para a assimilação do indivíduo pelo grupo social. Se para o reinado dos economicamente fracos (40). Se para o desaparecimento da responsabilidade (41).

Em todo caso, a moral hodierna não pode aceitar as injustiças naturais. O direito, guiado pela noção de dignidade humana, que figura nas modernas constituições, há de proteger o homem contra a desigualdade e a injustiça, contra a opressão econômica como contra a opressão política. E o grande problema da nossa época é justamente a conciliação deste dirigismo econômico, desta intervenção estatal, deste humanismo jurídico com os direitos fundamentais do homem, com a liberdade política, com o liberalismo. O mesmo conflito que se estabelece entre a declaração dos direitos do homem e a democracia social, firmada na Constituição de Weimar e aplicada com o New Deal, vai se refletir no direito com a aplicação da justiça ou da equidade, com a liberdade ou o controle estatal dos contratos, com a teoria da

culpa ou a do risco a dominar o terreno movente da responsabilidade civil.

O mesmo conflito se trava entre as teorias da retroatividade e da irretroatividade da lei, entre os partidários de leis abstratas e gerais e os defensores da volta ao regime pretoriano, do "government des juges" para o qual nos estamos dirigindo.

Na realidade, é preciso estabelecer um justo equilíbrio entre as forças antagônicas, garantindo a liberdade do homem e o fundamento moral do direito, e atendendo também aos imperativos do interesse social.

Se o *res perit domino* pertenceu a uma época já ultrapassada, aspiramos hoje a uma justiça mais refinada, inspirada pela interdependência cada vez maior que existe entre os homens. Este ideal mais requintado quer descobrir os meios de repartir as desgraças individuais por toda a coletividade de modo que, pela lei dos grandes números, se tornem tão leves que passem despercebidas (42). Por outro lado, não nos é lícito esquecer que a moral é o fundamento essencial do direito.

E' pois necessário atender, em nossa legislação, a estes dois princípios. Ao lado do *jus civile*, não esqueçamos o *jus honorarium*. Unamos a justiça e a equidade. Só assim atenderemos ao ideal jurídico que nos domina.

Só com uma reforma da nossa legislação que tome em consideração, ao mesmo tempo, as condições sociais e os postulados morais, poderemos construir o direito moderno, que, se aspira a ser um direito justo, "quer também ser um direito preponderantemente, essencialmente moral, recebendo da ética a razão última de suas decisões" (43).

(37) Prefácio de Ripert já citado.

(38) DUGUIT.

(39) MORIN, obra citada, p. 109.

(40) RIPERT, O regime democrático.

(41) SAVATIER — *Les métamorphoses économiques et sociales...*

(42) GÉNY, *Risques et responsabilité*, ap. Rev. Trimestrielle de Droit Civil, tomo I, p. 817.

(43) CLÓVIS BEVILÁQUA — *Estudos Jurídicos*, p. 183.

# NOTAS

## Projetos que tiveram andamento na Câmara dos Deputados (Plenário) durante o mês de agosto

(Relação atualizada até 17-8-51)

C.D. 404-50; 260-51

Altera os § 3.º, 4.º e 5.º do art. 14 da Lei n.º 217-48

(Lei Orgânica do D. Federal).

Plenário: Parecer favorável da C.C.J., com voto vencido do Sr. A. Meira e declaração de voto do Sr. A. Arinos — D.C. 1-8-51, pgs. 5908-11.

C.D. 520-51

Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1952 (C.f.).

D.C. Redação final do anexo 3. Tribunal de Contas. Aprovada. Vai ao Senado. D.C. 1-8-51, pgs. 5951-6.

C.D. 521-51

Regulariza a situação de servidores do Serviço de Economia Rural do M. da Agricultura e dá outras providências.

Plenário: Parecer da C.C.J. que opina pela inconstitucionalidade.

D.C. 2-8-51, pgs. 6022-3.

C.D. 526-51

Submete à apreciação do Congresso Nacional projeto de lei que extingue o D. Administrativo de Recuperação do Material e dá outras providências.

Plenário: Redação final. — D.C. 2-8-51, pgs. 6025.

C.D. 533-50

Considera obrigatórios do I.A.P. dos Empregados em Transportes e Cargas os motoristas profissionais empregados das empresas concessionárias do serviço público.

Plenário: Aprovado o projeto substitutivo que passa à discussão suplementar. — D.C. 2-8-51, pgs. 6066.

C.D. 932-49; 543-51

Considera ferroviário, para os efeitos das leis do trabalho de previdência social, os empregados em carros restaurantes e outros (Pedroso Júnior).

Plenário: Parecer com emenda, da C.L.S., com voto do Sr. Argemiro Fialho. — D.C. 2-8-51, pgs. 6021.

C.D. 569-49

Denuncia o acôrdo aprovado pelo Dec.-Lei n.º 9509 de 24-7-46, estabelece a Diretoria Regional do Trabalho de São Paulo e dá outras providências (P.E.).

Plenário: Discussão suplementar encerrada e adiada a votação até que a C.S.P.C. ofereça parecer às 7 emendas apresentadas.

D.C. 2-8-51, pgs. 6059-63

C.D. 689-51

Estabelece vantagens aos desenhistas, cartógrafos e fotogrametristas dos serviços geográfico do Exército e Hidrográfico da Marinha.

Plenário: Parecer da C.C.J. pela inconstitucionalidade do projeto.

D.C. 2-8-51, pgs. 6024-5.

C.D. 708-51

Retifica os § 2.º e 3.º do art. 6.º da Lei n.º 488 de 15-11-48, que dispõe sobre o pagamento de vencimento, remuneração ou salário do pessoal civil ou militar da União (P.E.).

Plenário: Emenda oferecida ao projeto, para ser encaminhada à C.F.

D.C. 2-8-51, pgs. 6065.

C.D. 994-50.

Altera a carreira de Alfaiate do Q.P. do M. da Guerra (P.E.).

Plenário: Redação final. — D.C. 2-8-51, pgs. 6026.

C.D. 11-51

Revoga os Decretos-leis 7037 de 10-11-44 e 7858 de 13-8-45, que dispõem sobre a remuneração mínima dos que exercem atividades jornalísticas e dá outras providências.

Plenário: Parecer com substitutivo da C.L.S.

D.C. 9-8-51, pgs. 6320-31.

C.D. 28-51

Estende aos juizes vitalícios dos T.R. do Trabalho, aos juizes presidentes das Juntas de Conciliação e julgamento e aos Juizes substitutos da Justiça do Trabalho direito à percepção de adicional de antiguidade que auferem os demais Membros da Magistratura e os do Ministério Público da União.

Plenário: Parecer da C.C.J. pela inconstitucionalidade.

D.C. 4-8-51, pgs. 6167-8.

C.D. 148-51

Cria no Q.P. do M.E.S., onze cargos isolados de Professor Catedrático, padrão "O" e dá outras providências.

Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado.

D.C. 8-8-51, pgs. 6290.

C.D. 162-51

Dispõe sobre a obrigatoriedade de ser assistida pelos conferentes de carga e descarga das Delegacias de Trabalho Marítimo, a conferência de mercaderia exportada, importada ou em trânsito.

Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado.

D.C. 9-8-51, pgs. 6341.

C.D. 404-50; 260-51

Altera os parágrafos 3.º, 4.º, 5.º do art. 14 da Lei n.º 217-48 (Lei Orgânica do D. Federal).

Plenário: Aprovado o projeto. Vai à C.R.

D.C. 9-8-51, pgs. 6344.

C.D. 265-51

Torna extensivas às enfermeiras que prestaram serviço no 1.º Grupo de Caça as disposições da Lei n.º 1209 de 25-10-50, que inclui na Reserva do Exército as enfermeiras que participaram das operações de guerra, junto à F.E.B. (P.E.).

Plenário: Pareceres favoráveis das C.S.N. e C.F.

D.C. 4-8-51, pgs. 6168.



C.D. 1009-50, 325-51

Dispõe sobre a contagem de tempo de serviço prestado à União pelos servidores do C.T. de Economia e Finanças do M. da Fazenda.

Plenário: Em discussão o projeto e aprovado requerimento para a volta do projeto à C.F.

D.C. 9-8-51, pgs. 8248.

C.D. 346-50

Manda contar, para efeito de disponibilidade e aposentadoria, o tempo de serviço prestado junto ao "Serviço Especial de Saúde Pública".

Plenário: Pareceres das C.C.J.; C.S.P.C. e C.F.

D.C. 4-8-51 pgs. 6169.

C.D. 364-51

Modifica a legislação do imposto sobre a renda.

Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado.

D.C. 9-8-51, pgs. 6341.

C.D. 439-51

Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho.

Plenário: Pareceres das C.C.J. e C.L.S.

D.C. 2-8-51, pgs. 6022.

C.D. 521-51

Regulariza a situação de servidores do S. de Economia Rural do M. da Agricultura e dá outras providências.

Plenário: O projeto vai ser arquivado.

D.C. 9-8-51, pgs. 6345.

C.D. 526-50

Extingue o D. Administrativo de Recuperação do Material e dá outras providências (P.E.).

Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado.

D.C. 3-8-51, pgs. 6124.

C.D. 932-49; 543-51

Considera ferroviário, para os efeitos das leis do trabalho e de previdência social os empregados em carros restaurantes e outros.

Plenário: Aprovado o projeto e enviado à C.R.

D.C. 9-8-51, pgs. 6347.

C.D. 689-51

Estabelece vantagens aos desenhistas, cartógrafos e fotogrametristas dos serviços geográfico do Exército e Hidrográfico da Marinha.

Plenário: O projeto vai ser arquivado.

D.C. 9-8-51, pgs. 6345.

C.D. 851-51

Estabelece gratificações mensais para as funções de Delegado e Assistente de Delegação junto ao D. Imprensa Nacional e para o Delegado junto ao E. Maior das Forças Armadas.

Plenário: Aprovado a redação final. Vai ao Senado.

D.C. 9-8-51, pgs. 6341.

C.D. 853-51

Modifica o art. 8.º da Lei n.º 607 de 6-1-49, que altera a carreira de Diplomata do Q.P. do M. R.E. e dá outras providências.

Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado.

D.C. 9-8-51, pgs. 6341.

C.D. 994-50

Altera a carreira de Alfaiate do Q.P. do M. da Guerra. (P.E.).

Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado.

D.C. 3-8-51, pgs. 6130.

C.D. 11-51

Revoga os Decs.-leis 7037 de 10-11-44 e 7858 de 13-8-45, que dispõem sobre a remuneração mínima dos que exercem atividades jornalísticas e dá outras providências.

Plenário: E' aprovado requerimento para que o projeto seja encaminhado à C.C.J.

D.C. 14-51, pgs. 6500.

C.D. 28-51

Estende aos juizes vitalícios dos T.R. do Trabalho, aos juizes presidentes das Juntas de Conciliação e Julgamento e aos juizes substitutos da Justiça do Trabalho o direito à percepção de adicional de antiguidade que auferem os demais Membros da Magistratura e os do Ministério Público da União.

Plenário: O projeto vai ser arquivado.

D.C. 11-8-51, pgs. 6443.

C.D. 176-51

Dispõe sobre contagem de tempo de serviço para efeito de aposentadoria e de licença prêmio.

Plenário: O projeto vai ser arquivado.

D.C. 11-8-51, pgs. 6448.

C.D. 260-51 (404-50)

Altera os parágrafos 3.º, 4.º e 5.º do art. 14 da Lei n.º 217-48. (Lei Orgânica do D. Federal).

Plenário: Redação final.

D.C. 15-8-51, pgs. 6532-3.

C.D. 286-51

Altera a última parte da Consolidação das Leis do Trabalho.

Plenário: E' aprovado substitutivo ao projeto que passa à discussão suplementar.

D.C. 3-8-51, pgs. 6125.

C.D. 323-51

Revoga o Dec.-lei n.º 3284 de 19-5-41, que deu nova redação a dispositivo da Lei de proteção à família.

Plenário: Parecer com substitutivo da C.C.J.

D.C. 11-8-51, pgs. 6422-3.

C.D. 346-50

Manda contar, para efeito de disponibilidade e aposentadoria, o tempo de serviço prestado junto ao "Serviço Especial de Saúde Pública".

Plenário: O projeto é aprovado e enviado à C.R.

D.C. 11-8-51, pgs. 6443.

C.D. 398-50

Dispõe sobre requerimento de abono familiar.

Plenário: O projeto vai ser arquivado.

D.C. 14-8-51, pgs. 6465.

C.D. 523-49 (S.F. 463-49)

Altera dispositivos das Leis ns. 33, de 13 de maio e 169, de 29 de novembro, ambas de 1947, que dispõem sobre funcionamento do T.F. de Recursos (P.E.).

Plenário: São aprovadas as 3 emendas do Senado ao projeto. Vai à Redação final.

D.C. 15-8-51, pgs. 6548.

C.D. 533-50

Considera obrigatórios do I.A.P. dos Empregados em Transportes e Cargas os motoristas profissionais empregados das empresas concessionárias do serviço público.

Plenário: O projeto vai à Redação final. D.C. 11-8-51, pgs. 6443.

C.D. 569-49

Denuncia o acôrdo aprovado pelo Dec.-lei n.º 9.509 de 24-7-46, restabelece a D.R.T. de São Paulo e dá outras providências (P.E.).

Plenário: Discussão suplementar: encerrada. D.C. 2-8-51, pgs. 6059-63.

C.D. 659-51

Dá nova redação ao art. 67 da Consolidação das Leis do Trabalho.

Plenário: O projeto vai à Redação final. D.C. 15-8-51, pgs. 6548.

C.D. 838-51

Reorganiza os Cursos do D.N. da Criança e dá outras providências (P.E.).

Plenário: O projeto vai à redação final. D.C. 11-8-51, pgs. 6443.

C.D. 947-51

Institui normas especiais para aplicação de créditos orçamentários e adicionais concedidos ao M. da Agricultura (P.E.).

Plenário: Emendado, quando em pauta, vai à C.F. D.C. 11-8-51, pgs. 6448.

C.D. 951-50

Torna extensivos aos professôres aposentados da Faculdade de Direito do Amazonas benefícios da Lei n.º 924 de 21-11-49.

Plenário: Foi oferecido ao projeto uma emenda para ser encaminhada à C.F.

D.C. 14-8-51, pgs. 6506.

C.D. 952-51

Dispõe sôbre a acumulação de cargos públicos.

Plenário: Emendado quando em pauta, vai às C.C.J. e C.S.P.C.

D.C. 14-8-51, pgs. 6504.

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

## VOLUMES EDITADOS

### ANO I — 1937-1938

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

### ANO II — 1939

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

### ANO III — 1940

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

### ANO IV — 1941

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

### ANO V — 1942

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

### ANO VI — 1943

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

### ANO VII — 1944

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

### ANO VIII — 1945

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

### ANO IX — 1946

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

### ANO X — 1947

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

### ANO XI — 1948

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

### ANO XII — 1949

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

### ANO XIII — 1950

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

### ANO XIV — 1951

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



Altas autoridades federais reunidas no gabinete do Sr. Diretor-Geral do D.A.S.P. por ocasião das solenidades comemorativas do 13º aniversário da instituição. Vêm-se, da esquerda para a direita, ladeando o Dr. Arízio de Viana, atual Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público, os Srs. Horácio Later, Ministro da Fazenda; Pedro Calmon, Reitor da Universidade do Brasil; Ivo de Aquino, Senador Federal; Francisco Ne- grão de Lima, Ministro da Justiça; Luiz Simões Lopes, fundador e primeiro Presidente do D.A.S.P. e atual diretor da CEXIM; João Neves da Fon- toura, Ministro das Relações Exteriores; General Cyro do Espírito Santo Cardoso, Chefe da Casa Militar da Presidência da República, representando S. Exa. o Sr. Presidente Getúlio Vargas; Almirante Renato Guiliobel, Ministro da Marinha; General Cyro de Rezende, Chefe de Polícia e Major Hugo Bethlem.