

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO XIV

Volume III --- N. 3

Setembro de 1951

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Arizio de 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

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Espírito Santo Mesquita

CONSULTOR JURÍDICO

Alain de Almeida Carneiro



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(Decreto-lei n. 1.570, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XIV

SETEMBRO DE 1951

Vol. III - N. 3

SUMÁRIO

EDITORIAL	Pág.
Racionalização de Serviços e Política de Pessoal.....	3
COLABORAÇÃO	
Comportamento dos Estagiários do N.I.P.A. em Relação à Carreira no Serviço Público Federal — KARL E. STROMSEM e MITCHELL DREESE (Trad. de J. Guilherme de Aragão)..	5
Tendências de Após-Guerra na Administração Pública Norte-Americana — JOHN D. MILLETT (Trad. para a "Revista do Serviço Público")	12
O Plano do São Francisco em Face da Técnica Geral de Planejamento — LUCAS LOPES	18
Quando o Imposto mata o Imposto — JEAN MAURICE LAYOLLE	25
ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL	
O Secretariado das Nações Unidas — (Trad. de E. S. Mesquita).....	28
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
ORGANIZAÇÃO	
A Estrutura Científica e o Caráter Técnico da Organização do Trabalho — JOSÉ EIRAS PINHEIRO (Conclusão)	31
ORÇAMENTO	
Da Iniciativa em Matéria Orçamentária — JURANDYR COELHO	37
DOCUMENTÁRIO	
Princípios e Problemas de Governo — CHARLES G. HAINES e BERTA M. HAINES (Trad. de E. S. Mesquita).....	40
A Imigração no Brasil — VITORINO DE OLIVEIRA	43
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
Inteligência do Art. 67, § 2.º, da Constituição Federal — CARLOS ALBERTO LÚCIO BITTEN- COURT	49
Parecer sobre Caducidade de Concurso — ALAIN DE ALMEIDA CARNEIRO	51
NOTAS	
Publicações recebidas	58

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 523
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.

Racionalização de Serviços e Política de Pessoal

A OS que estão em contato constante e diuturno com os problemas de pessoal no serviço público já se tornou trivial o fenômeno. Surge a exame a proposta de reforma do órgão administrativo. O volume das atribuições — reza a justificação — exige o desdobramento dos serviços; há encalhe de processos ou as finalidades da repartição não estão sendo satisfatoriamente cumpridas, porque é antiquada a estrutura interna, nem esta comporta o acréscimo dos encargos. E, assim, depois de longa exposição e de apresentação concreta do plano de “reforma”, intervém outra realidade: ao fim, a proposta considera oportuna a reestruturação da carreira X; a criação de tantos cargos Y; que a carreira escalonada de A a X passe a sê-lo de B a Y, sempre com elevação de vencimentos. Em resumo, a proposta que, aparentemente, visa à reforma, à reorganização de tal ou qual órgão, na realidade pretende a reestruturação de cargos e carreiras, elevar-lhes os vencimentos e, enfim, favorecer os respectivos ocupantes. Vêm depois as extensões; as generalizações da providência de benefício e, de outro lado, intercorre o movimento de reivindicações por parte daqueles que, em situações análogas, não foram favorecidos. Essa a realidade que, vez por outra, tem de enfrentar a administração pública, por motivo de subordinação, errônea, do problema da reforma administrativa ao problema de pessoal, particularista.

E’ claro que outra deve ser a orientação compatível com a eficiência e a racionalização do serviço público, e inerente à adoção de uma política de pessoal democrática, baseada na igualdade de oportunidades e de tratamento para todos os que prestam serviço ao Estado. Há, preliminarmente, necessidade de uma conjugação, de âmbito geral, entre os objetivos de reforma e a política administrativa de pessoal. Naturalmente, a criação de

órgãos e o desenvolvimento de repartições existentes se acham correlacionados com os problemas de lotação e mesmo de criação de cargos e carreiras. O erro não está em inserir o problema de pessoal nas reformas da repartição ou na instituição de novos serviços, mas em converter este aspecto em pretexto de favorecer e privilegiar determinados funcionários.

Eis por que adquire oportunidade a recente iniciativa do Governo, relativa à criação de seções de organização nos Ministérios. Com este ato, confirma a administração o princípio de articulação entre os problemas de racionalização dos serviços e os de política de pessoal, sempre ordenados ao objetivo comum que é a eficiência da máquina administrativa. Esses propósitos estão, na verdade, consubstanciados na Exposição de Motivos número 170, de 3 de junho deste ano, do D.A.S.P. e no anteprojeto de lei que, acompanhado de Mensagem, o Exmo. Sr. Presidente da República já encaminhou ao Congresso Nacional. Destarte, integrarão as seções de organização um sistema geral que ficará entrosado com o setor correspondente deste Departamento. Noutras palavras, de par com os sistemas de Pessoal, Orçamento e de Material, este atualmente desarticulado do plano geral de coordenação, visa o de Organização suplementar, de modo oportuno, as estruturas gerais existentes de atividades-meios da Administração Pública Federal. Para tanto, as seções de organização ficarão incumbidas de proceder ao estudo da organização, condições, normas e métodos de trabalho das unidades administrativas do Ministério respectivo, bem como sugerir as medidas que julgar necessárias à sua racionalização e aperfeiçoamento. Para entrosamento em sistema geral, cada setor ministerial está vinculado, administrativamente, ao Diretor-Geral do Departamento de Administração ou órgão equivalente e, tècnicamente, ficará articulado com a Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P.

Pelo que acima ficou dito, prepara-se a administração pública federal para um trabalho de coordenação eficiente que só poderá trazer benefícios, de um lado, ao satisfatório andamento de trabalhos nas repartições e, de outro, à implantação de uma política de pessoal equânime para servidores civis. Não é outra coisa o que deve colimar, se convertido em Lei, o Projeto que dispõe sobre a criação de Seções de Organização, nos Ministérios.

Comportamento dos Estagiários do N. I. P. A. em Relação à Carreira no Serviço Público Federal

KARL E. STROMSEM (Do Gabinete do Secretário do Departamento do Interior dos E.U.A.)

e

MITCHELL DREESE (Professor de Psicologia Educacional da Universidade George Washington)

(Tradução de J. Guilherme de Aragão)

DURANTE o período de 1934 a 1949, o *National Institute of Public Affairs* (N.I.P.A.) lançou vistas para o maior índice de habilitação aferível dentre os estudantes de ginásios e de universidades americanas e tratou de canalizar esse escol para as atividades do Governo Federal, mediante estágio experimental. Anualmente, de 30 a 50 estudantes vinham sendo selecionados pelo sistema competitivo, para a execução de um programa de treinamento em larga escala, nas atividades governamentais. A iniciativa tinha como propósito desenvolver um interesse recíproco entre os estudantes daqueles currículos e o Governo, visando ao fortalecimento do Serviço Civil, sobretudo no âmbito da administração pública. Financiado pela Fundação Rockefeller, esse programa contou com a cooperação de autoridades do Governo e de instituições educacionais. Antes que se encerrasse o trabalho de recrutamento, em setembro de 1949, cerca de quinhentos jovens de ambos os sexos foram selecionados, dentre 149 colégios e Universidades, passando a estagiar nas carreiras da administração pública. A qualidade e aptidão demonstradas levaram o Serviço Civil dos Estados Unidos e vários Departamentos e agências de emprego a adotar as normas básicas do programa do *National Institute*.

Minuciosos registros foram conservados, ano a ano, para os treze grupos que se estabeleceram de estagiários estudantes. Como o inquérito projetado estivesse para terminar, um questionário final, em duas partes, foi distribuído, ao término da primavera de 1949, a cada um dos que fizeram estágio. Da primeira parte do questionário, bem como dos registros apurados nos arquivos do *Institute*, deu-se à publicidade um sumário contendo dados de natureza biográfica referentes a 489 estudantes. (1) A segunda parte do inquérito

envolvia uma série de perguntas destinadas a caracterizar a atitude dos estagiários em relação à carreira administrativa.

Visa este artigo apresentar um resumo das opiniões expendidas. E' de crer que elas sejam altamente sugestivas para os que administram o serviço civil, no tocante aos problemas de recrutamento, seleção, treinamento e supervisão dos jovens considerados promissores para o exercício de cargo de responsabilidade administrativa. Revelaram as respostas que tal inquérito será um duplo serviço, já de interesse para os próprios estudantes, já para aqueles que lhes abrem os olhos para as oportunidades de carreira no serviço público. É de ver que a segunda parte do questionário deram resposta, 443 estudantes, ou seja, 90% dos 489 abrangidos pelo inquérito. Deste total, 266, ou 60%, eram rapazes; 177, ou 40%, moças. A proporção dos informantes era praticamente a mesma para rapazes e moças e, ainda, para todas as classes de idades, com exceção do primeiro e do segundo grupo, tabulado. Cerca de 80% dos estagiários responderam aos questionários distribuídos. O índice de 90%, extraordinariamente alto, como aferição do inquérito, traduz as cordiais relações de trabalho, que sempre existiram entre o *National Institute of Public Affairs* e seus tradicionais recrutandos.

"STATUS" DE EMPREGO DOS ESTAGIÁRIOS

A condição atual de emprego de todos os 489 estagiários pode ser conhecida, ainda que as respostas dadas não tenham sido completas, porque há recurso para localizar, por outros meios, os cargos que todos estão exercendo. Aproximadamente, 40% dos estagiários ainda estão no serviço público, sendo que 34% deles servem na administração federal. Uns 21% não conseguiram um emprego satisfatório, motivo por que ou vol-

(1) The Work of the National Institute of Public Affairs 1934-1949 — A Summary (National Institute of Public Affairs, Washington, D. C. 1949) 92 p.

taram ao lar (estagiárias) ou regressaram ao estudo. Cerca de 25% abraçaram a atividade profissional ou de assistência social. 12% trabalhavam em empresas particulares e 2%, em atividades diversas.

Dos 266 rapazes que devolveram questionários, 52, ou 20%, não entraram para o serviço público. Das 177 moças que preencheram o inquérito, 43, ou 24%, estavam em condições idênticas. Indagava o primeiro quesito da parte segunda do inquérito: "Se V. não entrou para o serviço público, explique o motivo por que assim procedeu".

Embora muitos informantes tenham mencionado mais de um motivo, é interessante registrar que 81% referiram, como razão final, planos futuros a realizar, que excluam o emprego público. Apenas 8% consignaram motivos relacionados com desvantagens do serviço público e 14% indicaram que as oportunidades nas atividades oficiais não eram de pronto palpáveis. Ainda, 18% afirmaram que não tinham ingressado no serviço público porque preferiam fazer carreira fora da atividade administrativa. O regresso ao ginásio ou à Universidade — eis outra razão dada por 48% dos informantes do sexo masculino, e 7%, do sexo feminino. Como era de prever, desde a fase da guerra, muitos rapazes aproveitaram as vantagens da Lei G.I. e regressaram ao estudo, como internos.

Análise mais minuciosa dos motivos apresentados, tabulados por classes de anos, mostraram que, nos grupos referentes aos anos que precederam a guerra, a razão — "maiores oportunidades em qualquer outra parte" — era mais freqüente do que nas classes relativas aos anos de após-guerra.

Dentre os 443 estagiários que devolveram seus questionários, 214, ou 48%, entraram para o serviço público, abandonando-o depois. A fim de se apurar a causa de tal fenômeno, foi formulada a seguinte pergunta: "Se V. deixou o serviço público, que razões o levaram a isto?" Excetuando o casamento, que figurava como causa para 47% das estagiárias, a razão mais generalizada, expressa por 22% dos que mandavam às urtigas o emprego, podia resumir-se na fórmula "decepção no trabalho". Deixar o emprego para abraçar o estudo e decisão de ingressar num tipo de carreira profissional não existente no meio administrativo — eis os motivos alegados, respectivamente, por 21% e 20% dos informantes. Outros 20% abandonaram o emprego público em virtude de causas diversas, grupadas, em globo, sob a rubrica: "praxes do serviço civil". Apenas 21 informantes dentre 214 egressos alegaram descontentamento resultante do nível de remuneração. Os homens, entretanto, mais do que as mulheres, mostraram-se propensos a mencionar a causa de remuneração deficiente e a indicar "decepção no trabalho". Exame mais metódico dos motivos de abandono de emprego veio mostrar que 50% dos egressos,

nos grupos dos anos do após-guerra, abandonaram o serviço público, ou para regressar ao estudo, ou contrair matrimônio.

DESCONTENTAMENTO EM RELAÇÃO AO SERVIÇO PÚBLICO

Num esforço inicial para determinar os índices de descontentamento em relação ao serviço público, todos os antigos estagiários, não entusiastas do "status" de trabalho oficial, foram instados a referir "as principais dificuldades, se é que existem, a arrostar para que se torne satisfatória a carreira no serviço público" na tabulação das respostas de 333 estagiários, formaram-se três grupos: 1.º os que não ingressaram no serviço federal; 2.º os que o abandonaram; 3.º os que ainda estavam em cargo público. O grau de importância da resposta à pergunta acima teria de variar necessariamente com a posição do informante, relativamente aos três grupos.

Para os estagiários, em conjunto, o maior grupo de dificuldades à carreira no serviço público coube à rubrica "problemas de uma administração de tamanho desmedido". Dos informantes que atentaram em tais dificuldades, 69% mencionaram obstáculos específicos, que poderiam ser caracterizados sob um título geral. Trata-se de objeções como "falta de oportunidade para iniciativa", expressa por 26% e "enguiços de peça pequenina em máquina gigante", a que se referiram também 26%. É significativo, entretanto, verificar que tais dificuldades surgem com maior freqüência entre os que deixaram o serviço público. Não tanto assim os que ficaram no cargo. No que diz respeito aos que não entraram para o serviço civil, mais baixa é a ocorrência das referidas objeções. Outras dificuldades consideradas inerentes ao gigantismo da organização governamental: "monotonia", "falta de ambiente para os empreendedores", e "especialização". Três itens pertinentes à inadequada política de promoções foram registrados por 53% do número total dos que objetavam quanto às dificuldades de carreira no serviço público: "falta de programa objetivo de carreira" (36%); "critério inadequado para promoção" (13%), e "probabilidade de promoção" (4%). Os que estão no serviço público via de regra propendem a mencionar tais obstáculos. Verificou-se que 75% dos informantes registraram uma das três. "Remuneração inadequada, sobretudo por causa dos níveis de salário" — eis outra dificuldade à carreira administrativa. Mereceu resposta de 26% do total de informantes e de 36% dos que ainda se acham no serviço público. É provável que a revisão dos níveis de salário, levada a efeito, desde que foram coligidos os dados deste artigo, tenha mudado algo da situação.

A "influência da política" na carreira pública vem em quarto lugar, dentre as dificuldades suscitadas. Referiram-na 25% dos informantes. O título compreende outros itens: "influência da política no programa de trabalho"; "nomeação e

estagnação no cargo”, e “política de grupo”. Os informantes, pertencentes ao serviço público, manifestaram-se mais propensos a referir tais objeções do que os que deixaram o cargo, ou nunca ingressaram no serviço civil.

Apenas 14% do grupo total alegaram obstáculos atinentes aos processos e à política do serviço civil. Tanto os que deixaram o cargo público como os que nêles se mantiveram referiram este ponto. Os principais itens aí compreendidos assim podem definir-se: “preferência para com os antigos funcionários” e “dificuldades em deixar o cargo”. Somente nove estagiários dentre 333, fizeram referência à distribuição de encargos, como obstáculos. Regra geral, predominou a objeção: “dificuldade em deixar o cargo”.

A falta de reconhecimento ao trabalho realizado — eis outra menção de 11% dos internados. Mais uma vez, os que ainda estão exercendo cargo público se manifestaram propensos a registrar esse dado. Um informante, dentre cinco mencionou-o. “Restrições à liberdade de expressão e à atividade política” — mais outro obstáculo na carreira administrativa. Inscreveram-no 27 informantes, ou 8% de um grupo. Três dêsses ainda se acham no serviço público. Na realidade, os que estão no serviço civil não consideraram problema este item, pelo menos até a primavera de 1949. Somente 7% do número total experimentaram dificuldades em localizar e assegurar oportunidades, mesmo, em início de carreira. A parcela de 6% consignou que a discriminação existente contra as mulheres, no serviço público, constituía outra barreira ao êxito da carreira. “Erro de fincar raízes, quando a carreira administrativa, para ter sucesso, parece exigir movimento” — mais um tropêço reconhecido por 4% do grupo de informantes.

No geral, os que não ingressaram no serviço público pareceram menos rigorosos no referir obstáculos e dificuldades do que os que se tornaram servidores do Estado e como tal se conservaram. Não obstante, os informantes que saíram do serviço público mostraram maior propensão em mencionar as dificuldades em análise, como “problemas inerentes a uma administração de tamanho desmedido”, e, ainda como, “praxes do serviço civil que repercutem na qualidade do pessoal”.

VANTAGENS DO EMPRÊGO PÚBLICO

E’ de ver que o estudo realizado não diz respeito apenas às dificuldades que entulham o caminho para uma carreira satisfatória no serviço civil, mas ainda trata de perquirir dos índices de vantagens que tal carreira pode oferecer. Por tal motivo, aos estagiários foi dirigida a seguinte pergunta: “À luz de sua experiência, quais as principais vantagens decorrentes da atividade no serviço federal?” Mais uma vez, as respostas foram tabuladas, segundo se tratasse de informantes pertencentes, ou não, ao serviço público; dos que

nêles ingressaram, abandonando-o depois; ou, finalmente, dos que ainda se mantinham como servidores públicos.

Grosso modo, a vantagem mais referida, como específica da carreira administrativa, era a da satisfação em promover o bem-estar público, através da ação governamental. Registraram-na 62% dos 330 internos que responderam à pergunta. Os egressos do serviço público pareceram menos propensos a referir tal elemento como motivo de satisfação. Todavia, mais de 50% manifestaram aquêles pensamento.

Pelo grau de importância, a vantagem do estímulo vem em segundo lugar, e está ligada à participação nas atividades governamentais, em situação de conjuntura ou emergência, tanto no âmbito internacional, como no plano interno, nacional. Esse dado foi referido por 37% de todos os estagiários. Os que nunca entraram para o serviço público pareciam mais inclinados a mencionar este motivo; os que deixaram o emprêgo público manifestaram-se mais infensos a fazê-lo e aquêles que nunca trabalharam no meio governamental ficaram numa atitude média. Análoga em importância, pode-se colocar a vantagem da “satisfação de assumir alta responsabilidade mesmo em cargo de vencimentos inferiores”. Esse motivo foi referido, aproximadamente, pela quarta parte do grupo total e ainda por mais de um terço daqueles que se acham no serviço público. Dos informantes que jamais ocuparam cargo público, não houve quem aí sentisse qualquer motivo de satisfação.

Mais de um quarto do grupo total fêz alusão à vantagem de haver, na atividade oficial, um espírito associativo capaz de propiciar alto estímulo.

A “imensa variedade de iniciativas não rotineiras e de interesse geral” mereceu atenção de pelo menos um terço daqueles que ainda se acham no serviço público, ao passo que apenas 3, de 39 pessoas, que não ingressaram na administração do Governo, foram prudentes em formular tal apreciação. Segurança relativa, atividades definidas, existência de escalas de salários, firme progresso administrativo por meio do sistema do mérito, condições de trabalho, normas para exoneração e de aposentadoria — eis o que se segue como causas de vantagens e satisfação inerentes ao serviço público. As percentagens referentes a êsses itens variam de 16 a 5. “Oportunidade para viajar” foi outro dado lisonjeiro para apenas 4%. Seis dentre 331 informantes, fizeram alusão à possibilidade de atingir o plano superior da vida pública do país. Assim as vantagens existentes na carreira administrativa são numerosas e variadas. Enquanto os estagiários expressaram muitas conveniências que poderiam ser classificadas sob o título: “Condições favoráveis de emprêgo”, outros motivos de satisfação e de vantagens transparecem no fato de que todos estão interessados em promover o bem-estar público, através da execução de amplos e esclarecidos pro-

gramas de Governo, que lhes dariam oportunidade de assumir altas e múltiplas responsabilidades, com aquêlê espírito associativo capaz de propiciar alto estímulo.

GRAU DE SATISFAÇÃO NA CARREIRA ADMINISTRATIVA

Uma vez que a satisfação dos estagiários com relação à carreira respectiva se afigura como relevante dado a considerar, cada um dêles foi instado a responder à seguinte pergunta: "Poderia V. caracterizar sua atitude em relação à carreira que lhe diz respeito? Assinale, por favor, a resposta conveniente: () altamente satisfeito; () satisfeito; () relativamente satisfeito; () inconformado." Outra vez, as respostas foram classificadas em três grupos: dos que não ingressaram no serviço público; dos que nêle entraram e dêle saíram e dos que ainda estão exercendo cargo público. Procedeu-se à tabulação dos índices, com discriminação de homens e mulheres. No cômputo dêsses dados, deu-se o pêso 4 à resposta "altamente satisfeito"; o pêso 3, a "satisfeito" o pêso 2, a "relativamente satisfeito" e 1, ao item: "inconformado".

O índice predominante encontrado, para homens e mulheres, a respeito do regime de emprêgo, foi de 2,9, quase o equivalente ao item "satisfeito". O cômputo referente às mulheres atingiu 3,1, e o dos homens, 2,9. Do ponto de vista estatístico, tal diferença carece de expressão. O índice que incidiu nos estagiários que não chegaram a ser funcionários públicos foi de 3,1. Nos dois outros grupos, atingiu a 2,9. Mais uma vez, é inexpressiva, estatisticamente, a diferença. O mais baixo nível, 2,7, recaiu nas mulheres que ainda estão no serviço civil. Êsse resultado está aquêlê daquele (3,1) que se refere às estagiárias que deixaram o emprêgo público e ainda mais distante do índice relativo às que não chegaram a exercer cargo administrativo (3,2).

A análise do grau de satisfação, no trabalho, por classe de anos, mostrou que o índice dos grupos que precedem a guerra e referentes a informantes ainda em exercício no serviço público (3,1) era mais alto do que o dos grupos da fase de beligerância (2,8) e ainda dos grupos de após-guerra (2,9). A tênue diferença entre os grupos do período da guerra e os de após-guerra é igualmente válida para os que não entraram para o serviço público. Êsses resultados são provavelmente atribuídos ao fato de que os informantes pertencentes ao Serviço Civil, antes da irrupção da guerra, ascenderam mais rapidamente a cargos de responsabilidade. Desde essa época, novos recrutas tiveram de enfrentar menores oportunidades de acesso. De modo geral, pode-se dizer que os internos, considerados em conjunto, podem enquadrar-se na categoria dos que estão satisfeitos com a carreira respectiva. Do total de 423 que responderam à pergunta relativa ao índice de sa-

tisfação, somente 17 manifestaram a atitude de "inconformados". Dêsse número (14 homens e 3 mulheres) 13 deixaram o serviço público.

SUBSÍDIOS DE ORDEM DIDÁTICA

Pertencendo a maioria dos estagiários à categoria dos doutores em Filosofia, em potencial, fêz-se indagação quanto à necessidade de interromperem, ou não, a carreira no serviço público, para retornar às atividades de estudo, em regime de tempo integral. Dirigiu-se-lhes, por isso, a seguinte pergunta: "Se V. foi obrigado a interromper sua carreira no serviço federal para regressar ao estudo em regime de tempo integral, acha que tomou uma resolução acertada? Assinale, por favor: () Sim; () Talvez; () Não."

Dos 116 estagiários que responderam à pergunta (84 homens e 32 mulheres), 90% optaram pela afirmativa; 10% pela dúvida. Quanto às mulheres, a proporção foi de 97% para a resposta "sim"; quanto aos homens, 88%. Os resultados coligidos mostraram-se igualmente concordantes para todos os grupos de estagiários de 1936 até 1948. A importância do regresso à escola, tão bem acentuada tanto por homens como por mulheres, encontra explicação no fato de que uns e outros se sentiram estimulados por novas perspectivas e novos objetivos. Necessidade de adquirir preparo capaz de possibilitar melhores empregos, e treinamento complementar indispensável ao novo cargo no governo, — eis as duas alegações de importância expressas por homens e mulheres. Outras atitudes não oferecem frequência suficiente para conclusões seguras.

PLANOS DE CARREIRA PARA OS ESTAGIÁRIOS

O item final do questionário estava assim redigido: "Qual é o seu objetivo para realizar a sua vocação e qual o plano de que dispõe para isto, no momento?" Em primeiro lugar, o propósito desta pergunta era determinar quantos estagiários cogitavam de continuar na carreira; se não estavam nela; se pretendiam mudar de atividade. Os dados foram analisados, em confronto com o sexo dos informantes e com o regime de emprêgo dos antigos internos. Excluíram-se do exame as donas de casa que figuraram num quadro à parte. Enquanto alguns indicaram a possibilidade de mudança para tipo diferente de emprêgo, no futuro, 79% dos homens e 74% das mulheres responderam que cogitavam de continuar nos empregos atuais. Somente 4% dos homens, e nenhuma mulher, exprimiram completa incerteza quanto a futuros planos vocacionais. Dos 107 homens em atividade no serviço civil, 93, ou 87%, estavam projetando continuar onde estavam. Em 22 mulheres, tôdas esperavam continuar no serviço público. Somente 5% dos homens pertencentes ao serviço civil manifestaram total incerteza quanto a planos vocacionais.

Do ponto de vista do planejamento de uma carreira de maior categoria funcional, concluiu-se que 7%, de 107 homens em atividade na administração pública, estavam considerando possível mudança para serviço governamental no âmbito internacional, estadual ou municipal. 9% exprimiram a esperança de, em último caso, voltar ao estudo universitário ou colegial; 10% projetavam empreender atividades de estudos em regime de tempo integral e uma percentagem equivalente não pretendia outra coisa senão assegurar um cargo melhor como servidor público; 8% declararam esperar que, no futuro, pudessem deixar o serviço público para se dedicarem a atividades particulares; e 7% exprimiram a intenção de deixar o setor administrativo do governo e abraçar a atividade política propriamente dita. De 22 mulheres que optaram em continuar no serviço público, uma, apenas, considerou a possibilidade de mudança futura para servir no governo estadual; 3 tencionavam encetar estudos em regime de tempo integral e uma, ingressar em atividade particular. Em 6 estagiários no serviço público, 5 tinham projeto de continuar onde estavam. Todavia, conforme declararam, 2 deles desejariam trabalhar numa organização internacional, 1, na administração municipal e outro no serviço federal.

É de notar que a pergunta pertinente a planos vocacionais mereceu resposta de 44 antigos estagiários em atividade no âmbito educacional, 33 dos quais eram homens, e 11, mulheres. Deste número, 25 homens e 8 mulheres projetavam continuar com suas atividades atuais; 14, entretanto, esperavam ingressar no serviço público, e 5 informantes, homens, pretendiam participar ativamente, no futuro, da carreira política. Na realidade, 12, em 24, dos estagiários que, no momento do inquérito, estavam iniciando a carreira jurídica manifestaram o desejo de trabalhar, eventualmente, em alguma repartição pública e 5, dentre 23, exprimiram interesse de iniciar atividade política, em época futura. Todos, entretanto, projetavam continuar na profissão para a qual se tinham preparado.

Dezessete homens e 14 mulheres aludiram a planos de carreira relacionada com o estudo a que se estavam dedicando. Mais de dois terços dos homens e exatamente metade das mulheres tencionavam entrar para o serviço público. Outro grupo de 7 estagiários, 2 esperavam ingressar na administração oficial e 2, trabalhar em organização política internacional.

Dentre os 47 antigos estagiários, empregados, no momento, em empresas particulares que os tinham atraído, apenas havia 7 mulheres. Enquanto 27% dos homens fizeram ver que, em época futura, poderiam considerar a possibilidade de mudança para o serviço público, 86% das mulheres e 87% dos homens deram mostras de prosseguir na respectiva profissão. Também aqui, um pequeno grupo de 7 informantes manifestou a esperança de participação ativa na política.

Das indagações acerca de planos futuros de vocação, resulta que, em relação ao conjunto, 75% dos antigos estagiários tinham projeto de prosseguir na carreira que abraçaram. Contrastando com esta tendência, interessa assinalar que 90% dos informantes, pertencentes ao serviço civil, também desejavam continuar onde estavam. Relativamente à maioria dos grupos profissionais, à exceção da carreira jornalística, muitos havia, que pretendiam tornar-se servidores públicos em época futura, e cerca de 11% projetavam fazer carreira política. Atingir situação de proeminência também era objetivo visado por 17% do total de estagiários. Seis por cento desejavam estudar, enquanto ainda estivessem no emprego e 11% anteciparam o regresso às atividades de estudo, em regime de tempo integral. Surpreende verificar que apenas 3% se inclinavam para os trabalhos de pesquisa científica, e literários, como atividade marginal.

Dos antigos estagiários que responderam à indagação pertinente aos seus projetos futuros, 66 eram donas de casa. Sendo uma verdade que a dona de casa também faz projetos para o futuro e a oportunidade, que se apresenta à mulher, de servir ao público não desaparece com o casamento, outro quadro estatístico foi elaborado para essa categoria. Resultado: dois terços das informantes confessaram que seu primeiro plano era o "lar e a família". Em conjunto, o grupo das donas de casa trouxe à ribalta considerável variedade de planos futuros interessantes e, ainda, compatíveis com a responsabilidade do estado matrimonial. Vinte e um por cento eram pela volta, em futuro próximo, à atividade de estudo; 18% manifestaram-se pela ação de assistência social; 14%, pelo exercício de emprego de remuneração satisfatória, mesmo em regime de tempo integral; 12%, pelo trabalho, em horário parcial e 6%, pelo diletantismo literário. Anima registrar que proporção considerável das antigas estagiárias que, no momento, se podiam considerar na situação de "dona de casa", julgaram plausível desenvolver atividades cívicas e de assistência social, e consideravam a possibilidade de treinamento e iniciação em tal sentido.

SUMÁRIO DE RESULTADOS

Este artigo resume aspectos do comportamento de 443 antigos estagiários do *National Institute of Public Affairs*, em relação à carreira do serviço civil. Diante do rigor com que esses estagiários foram selecionados, da correta orientação que receberam no *National Institute*, da assistência que lhes foi dispensada para que pudessem localizar as oportunidades iniciais de trabalho, e da subsequente amplitude de carreiras tanto no serviço público como nas organizações não governamentais, — expressivas são as opiniões expendidas. E alguns dos resultados mais importantes podem ser assim resumidos:

1. Os antigos estagiários, que conseguiram uma colocação satisfatória, estavam regularmente

distribuídos em cargos públicos e empregos nas atividades não governamentais. A quinta parte deles, aproximadamente, não tinha alcançado uma situação normal de emprego, motivo por que, ou regressaram ao lar (estagiárias) ou reencetaram seus estudos.

2. Os estagiários, na proporção de 20%, não entraram para o serviço civil, pela razão de haverem escolhido atividade de trabalho em que era mínimo, ou não existia, o recrutamento oficial. Nesse número, informantes, numa taxa inferior a 10%, alegaram, como causa de alheamento, desvantagens específicas do serviço público.

3. Quase 50% dos que entraram para o serviço civil chegaram a abandoná-lo, por este ou aquele motivo. Excetuando-se o "leit-motiv" casamento, freqüentemente externado pelas estagiárias, a principal causa do êxodo era a "decepção no trabalho". Em segundo e terceiro lugar, vinham, respectivamente, o desejo de regresso às atividades de estudo, e a realização de planos, visando a carreira não existente nos quadros governamentais. Em cinco informantes, um deixou o serviço público por causa de praxes que lhe são inerentes. Dentre 10, sempre havia um descontente com o nível de remuneração, ou o regime de promoção.

4. Quando inquiridos sobre se tinham, ou não, trabalhado no serviço público, foram os estagiários instados a mencionar que dificuldades se lhes deparavam ao êxito da carreira. Neste ponto, mais de dois terços referiram dificuldades específicas que se podem classificar sob o título: "problemas de uma administração de tamanho desmedido". Como era de esperar, tais dificuldades eram mais freqüentemente referidas pelos que deixaram o cargo público, do que pelos que se mantiveram no serviço civil. "Falta de um programa objetivo de carreira" — eis outro motivo de fuga, expresso pela terça parte desse grupo. Estagiários, na proporção de mais de 25%, alegaram, como objeção, "remuneração inadequada, sobretudo em face dos níveis de salário". A influência da política no programa de trabalho e na nomeação de funcionários — eis mais uma fonte de descontentamento. Nenhuma outra vantagem suscitou objeções por mais de 25% do conjunto de estagiários. Não obstante, restrições particulares, específicas, quanto à influência da política no trabalho oficial, foram insistentemente redargüidas pelos que deixaram o serviço civil.

5. No que tange ao lado positivo do inquérito, ficou demonstrado que os índices de vantagens auferíveis no exercício de cargo público são numerosos e variados. Sobressai, dentre todos, a satisfação de contribuir para o bem-estar público, através da ação governamental. Segundo dado em importância, é o estímulo que advém da possibilidade de participação nos negócios públicos, em situação de conjuntura de emergência, tanto no âmbito internacional, como no plano interno, nacional. A satisfação de assumir altas responsabilidades, mesmo em cargo de vencimentos in-

feriores — mais outra vantagem considerada no exercício da função pública. Segue-se-lhe, em importância, a do alto nível de estímulo e da solidariedade congênita entre os servidores. Ampla variedade de interesses, existência de normas alheias à rotina, relativa segurança, satisfatória escala de salários, progresso através do sistema do mérito, proventos de aposentadoria e de outras formas de inatividade — todos esses itens não eram referidos com tanta freqüência. Todavia, as respostas que mereceram são suficientes para colocá-los como expressivos índices de satisfação e vantagens, específicas do serviço público.

6. Quando se exigiu que os estagiários definissem sua atitude, por meio da escala de quatro entradas, quanto ao índice de satisfação para com a respectiva carreira, praticamente confessaram estar "satisfeitos". Diferenças estatisticamente inexpressivas ocorreram entre o grupo pertinente ao serviço público e o que se achava na atividade particular. As mulheres que ainda integravam o serviço civil não se manifestavam tão conformadas quanto as que nunca entraram para o serviço público ou as que o abandonaram. Apenas 17, em 423 que registravam índice de satisfação, fizeram sentir que se achavam descontentes com a carreira que lhes dizia respeito, sendo que 4 estavam na administração federal.

7. Dentre 116 estagiários, que interromperam o estágio para regressar ao estudo, em regime de tempo integral, 90% eram de parecer que tinham tomado acertada decisão. Nenhum deles achou de dizer que se tinha enganado, ao deliberar o regresso. Os argumentos nesse sentido aduzidos punham em evidência a necessidade de aumentar a competência profissional, bem como o prestígio resultante do tirocínio de estudo.

8. Todos os estagiários, ou 9 em 10, em atividade no serviço civil, tinham projeto de prosseguir na carreira que abraçaram. Todavia, alguns deram a pensar que, no futuro, podiam mudar para diferente forma de atividade.

Os que não se achavam nos quadros oficiais não se mostraram tão propensos a continuar a atividade atual; não obstante, constituíam eles a certo ponto um grupo relativamente estável. Vários consideravam a possibilidade de mudança para a carreira do serviço público, depois de maior experiência ou treinamento.

As antigas estagiárias, que, no momento, eram donas de casa, permaneceram em atividades de ordem cívica e associativa, sendo de notar um contingente considerável com projetos futuros para cuja realização era necessário enfrentar um preparo complementar, bem como emprego, de horário parcial ou, mesmo, de tempo integral.

CONCLUSÃO

Deduz-se que o governo federal americano enfrentou e continua a enfrentar rude concorrência para prover serviços que estão exigindo um

potencial de eficiência administrativa de qualidade análoga à dos estagiários recrutados pelo *National Institute of Public Affairs*. A despeito das condições favoráveis em que êsse pessoal foi atraído para o serviço civil, 40% dos estagiários estavam em atividade, fora da administração federal, na primavera de 1949. As atitudes externadas a respeito das oportunidades de carreira no serviço público vieram mostrar a existência de cargos, no Govêrno, que estão procurando, em escala suficiente, polarizar a ambição e o entusiasmo dos estudantes americanos, e, ainda, produzir alto nível de satisfação no trabalho. Revelaram também os dados que dificuldades se depa-ram à existência de carreira satisfatória no serviço público. Muitas delas, entretanto, podem ser atenuadas, mediante normas internas de dire-

ção. Os motivos de "satisfação" mais frequentemente invocados bem como as causas de descontentamento, que os estagiários externavam amiúde, convergiram para determinados requisitos como o regime de remuneração, a segurança no emprêgo e as condições materiais de trabalho. Uns e outros puseram em equação o problema de uma tarefa a ser executada, e que estaria a exigir uma estrita compreensão de exercício. Depois disto, vinha o desejo de encontrar oportunidades e progredir através de encargos de responsabilidade sempre crescente. Reconhecer o substrato motivador dêsses ideais e dar-lhes ensejo de objetivação — eis a meta a que deve tender qualquer programa satisfatório de recrutamento, treinamento e supervisão de administradores jovens, de quem será lícito esperar muito.

Tendências de Após-Guerra na Administração Pública Norte-Americana

JOHN D. MILLETT

(Extraído de *The Journal of Politics*, Vol. II, N.º 4)

IDENTIFICAR certas tendências que se manifestaram no campo da administração pública dos Estados Unidos depois da II Guerra Mundial é não só um problema ainda em fase de formulação como, também, um desafio à capacidade de observação de cada um. Hoje, o papel do governo em nossa sociedade é tão importante e de tal alcance que quase todos os setores da atividade humana estão agora, de algum modo e numa certa medida, situados dentro da esfera de ação da administração pública. Torna-se, por isso, arriscada qualquer tentativa visando escolher, de preferência, este ou aquele problema em particular, como o mais merecedor de exame.

Não obstante, gostaria de chamar a atenção para três fatos ocorridos depois de 1945, fatos esses que me parecem exigir cuidadosa apreciação dos estudiosos de administração. Escolho-os, porém, na certeza de que outros preferirão examinar assuntos diferentes ou darão diferente realce aos que eu escolhi.

I

Em primeiro lugar, a mais complexa e séria dificuldade administrativa a enfrentar no após-guerra decorreu da criação de órgãos destinados a executar o planejamento econômico a cargo do governo e da adoção de normas para esse planejamento. Nossas realizações, nesse particular, são desprovidas de ambição e não atendem às necessidades. A negligência de nosso governo em matéria de planejamento econômico é, a meu ver, o fenômeno administrativo mais importante dos quatro últimos anos, sendo, ao mesmo tempo, a tarefa mais urgente e mais constante que desafia, agora, nossa capacidade de realização.

Não vale dizer, como desculpa para essa situação, que isto não constitui assunto de administração mas, sim, de política e de tradição econômica. A verdade é que não se pode estabelecer distinção entre os processos políticos e os administrativos. Além disso, pelo menos eu estou convencido de que cabe às nossas instituições administrativas imprimir uma orientação real à solução dos problemas de utilização de nossos recursos materiais. O legislativo e o povo devem, nesse caso, ser os críticos severos das nossas idéias a respeito de administração.

Há uma distinção básica nessa questão de planejamento governamental, distinção essa que devemos identificar logo de início. Eu, por exemplo, encontraria uma notável diferença entre o que chamo de *atividade planejadora* de governo e *planejamento econômico* governamental. De um modo geral, nossas realizações no setor da *atividade planejadora* do governo parecem ser cada vez mais eficazes. O planejamento governamental, realizado por intermédio dos órgãos públicos em setores como o de construção, assistência social, educação, aproveitamento do potencial hidráulico e agricultura, é de alto padrão de eficiência. Cada órgão do governo que desempenha outras atividades tradicionais de governo presta hoje uma atenção cada vez maior a seus objetivos fundamentais, às necessidades ainda não atendidas nos respectivos setores e, também, aos programas de trabalho destinados a promover a prestação de mais amplos e melhores serviços aos cidadãos americanos. Acredito que o planejamento a longo prazo, realizado, digamos, pelo Departamento de Agricultura, de 1945 para cá, foi especialmente meritório.

E' exatamente a eficiência com que se desempenha essa atividade de planejamento que nos ajudou a compensar nossas deficiências no campo do planejamento econômico governamental. Com essa espécie de planejamento quero dizer determinação, por meio do governo, dos amplos objetivos econômicos de nossa sociedade e utilização de *meios eficientes* para assegurar a consecução desses objetivos. Não há necessidade de perguntar aqui se o planejamento econômico governamental é ou não conveniente e desejável em nosso país. Acredito que esta questão já foi resolvida e que o *Employment Act* de 1946 definiu os termos da sanção política à resposta formulada para esta questão. Parece-me, também, que um planejamento econômico como o que pretendemos fazer, será, peculiarmente, americano, isto é, respeitará as nossas instituições e tradições básicas, inclusive o princípio da propriedade privada, instituições essas que são nossas heranças históricas.

São, aparentemente, duplas nossas dificuldades de planejamento no mundo de após-guerra. Dependendo, em considerável escala, da passada experiência como fator de orientação, nossas pre-

visões econômicas sempre foram falhas. Na verdade, não seria exagero afirmar que nossos economistas — como os generais que estão sempre se preparando para a *última guerra* — se empenham, hoje, no trabalho de prever as providências destinadas a debelar a *última depressão*. Isto nos revela outras dificuldades a enfrentar. Nossos conhecimentos econômicos fundamentais, assim como os meios de que dispomos para realizar a análise de nossa economia, não são de molde a atender às necessidades de informes de nossos administradores públicos.

Uma vez terminado, em 1945, o regime de esforço de guerra, alguns economistas e, além deles, muitas outras pessoas, esperavam que sobreviesse uma notável escassez, enquanto a indústria se estivesse equipando para voltar ao regime de produção própria dos tempos de paz. Entre doze e dezoito meses depois, pensávamos, ainda, que a indústria americana levaria vários anos, talvez cinco, no máximo, para poder atender às necessidades dos consumidores. A receita corrente usada para suprir as necessidades de consumo seria, então, suplementada com as economias de guerra, assegurando-se, dessa maneira, grande e amplo mercado para os produtos industriais dos Estados Unidos. Depois disso, viria o refreamento prolongado, ocasião em que a indústria privada seria perturbada pelos mesmos males que geraram a crise de 1930. O governo federal teria, então, que restaurar aquela espécie de consórcio cuja formação fomentara naqueles anos, esperando-se que o fizesse mais decisiva e eficientemente do que outrora.

Essas idéias tinham por base outras hipóteses essenciais. Esperávamos, por exemplo, que a recuperação européia se processasse rapidamente e que os Estados Unidos, com igual presteza, desmobilizassem suas forças armadas e sua economia de guerra. Esperávamos, também, que cooperasse a Rússia com as potências ocidentais em seus esforços para impedir que uma nova nação alemã tomasse, no futuro, o caminho da luta. Dentro dos Estados Unidos, o principal problema seria descobrir o equivalente econômico da guerra — os fatores que nos propiciassem empregos e produção abundante em tempo de paz. Tendo em vista essas perspectivas, o governo federal foi autorizado, por meio do *War Mobilization and Reconversion Act*, de 1944, a fazer empréstimos aos governos estaduais e locais para que eles preparassem seus planos de obras públicas. Já em 1946, o *Employment Act* parecia ser uma previsão de que, em pouco tempo, seríamos obrigados a pôr em execução planos governamentais coordenados a fim de evitar ou, pelo menos, mitigar uma crise inevitável.

O que aconteceu, porém? A recuperação européia processou-se vagorosamente e, durante um certo tempo, pareceu até seria mesmo a ameaça de que essa recuperação não poderia jamais e de modo algum consumir-se. As contribuições americanas à UNRRA seguiram-se as concessões de créditos desalentadamente tachados de “post-

UNRRA”. Finalmente, em junho de 1947, Marshall propôs nova modalidade de auxílio à Europa, proposta essa de que resultou, em 1948, o *European Recovery Plan* e a *Economic Cooperation Administration*. Gastaram-se bilhões de dólares por ano, a partir de 1946, com a assistência econômica aos países europeus.

Em segundo lugar, a Rússia muito cedo demonstrou sua crescente disposição para promover a realização de seus próprios objetivos nacionais ou comunizantes na Europa e na Ásia. Dentro de pouco tempo estava a Europa dividida de novo, em partidos antagônicos, dominado um pela ideologia comunista e sob a tutela de Moscou, enquanto o outro sobrevivia, exclusivamente, em virtude da assistência americana. Esqueceu-se a Alemanha em proveito da Itália, da França e da Inglaterra. O bloqueio de Berlim pelos russos, em 1948, foi, apenas, um incidente teatral no meio de um conflito de proporções muito maiores.

Nestas circunstâncias, não pudemos, não ousamos desmobilizar nossas forças armadas. Os créditos para fins militares atingiram o seu ponto mais baixo: dez mil milhões de dólares ao findar-se o ano fiscal, em 30 de junho de 1948. No ano anterior, o primeiro ano real de paz, as verbas para as forças armadas foram de treze mil milhões. No ano fiscal que terminou em junho de 1949, essas verbas já haviam ultrapassado a casa dos quinze mil milhões. Hoje, já ninguém espera que possam diminuir essas despesas. Sabe-se, ao contrário, que elas sofrerão, nos próximos anos, sensíveis aumentos.

Os planos de assistência aos veteranos, planos esses aprovados pelo que se chamou de “G — *I Bill of Rights*” de 1944, custaram ao Tesouro americano de seis a nove mil milhões de dólares por ano desde que terminou a guerra. Dentro de dois anos, porém, essas despesas sofrerão sensível redução, desde que não sejam aprovados outros planos de assistência da mesma natureza.

O resultado de todos esses fatos não foi, porém, um orçamento federal vultoso. O elemento importante é que o principal problema econômico do governo nos últimos quatro anos foi a divisão dos recursos materiais do país pelos principais planos dos governos federal, estaduais e locais, com a assistência aos consumidores e com a formação de capitais privados. Acontece, porém, que não dispomos de maquinaria administrativa e nem de boa vontade geral para enfrentar essa situação.

Por isso, adotamos, realmente, uma “economia política” no pós-guerra, isto é, uma economia em que a pressão política e os grupos partidários rivais concertaram, a martelo, um grosseiro entendimento a respeito da maneira por que deveria ser dividido o esforço produtivo nacional entre os principais beneficiários: governo, consumidor, produtor e outras entidades importantes.

Nossos pontos de vista a respeito de administração e as instituições administrativas estão, porém, desatualizados, isto é, não acompanharam

a marcha dos acontecimentos. Parece que o Presidente da República sugeriu que a única alternativa seria uma restauração dos órgãos públicos que, durante a II Grande Guerra, se encarregaram da distribuição de nossos recursos nacionais. Essa sugestão, foi, porém, rejeitada, tanto pelo Congresso como pelo público em geral.

Subsiste, portanto, o seguinte problema: como seriam, pois, divididos nossos recursos para efeito de financiamentos de programas de ação que, juntos, exigiriam um esforço produtivo maior do que a nação, em geral, pode ou deseja despendar?

No setor federal, temos uma Junta de Consultores Econômicos mas ainda não possuímos um órgão eficiente encarregado de coordenar os planos de construção de casas, de aproveitamento de nosso potencial hidráulico, de educação, de bem-estar social e de desenvolvimento agrícola, a não ser que o Bureau do Orçamento se esforce para alcançar esse objetivo através de um instrumento inadequado que é o sistema orçamentário da União.

A *Task Force on Natural Resources*, da Comissão Hoover, afirmou, há pouco, que a autorização para a execução das obras de aproveitamento de recursos hidráulicos, importou numa despesa de dez bilhões de dólares, mais do que a importância total reservada para esse fim, de 1789 a 1941. No entanto, outras obras de hidráulica no valor de outros dez bilhões já estão consideradas nos planos previamente elaborados pelos órgãos interessados pelo assunto."

Primeiro a *Task Force on the National Defense* e, mais tarde, a própria Comissão Hoover, criticaram, acerbamente, a *National Military Establishment* por causa da questão de economia, dizendo:

O aspecto mais incômodo da atual Organização da Segurança Nacional é o do custo vultoso do Estabelecimento Militar Nacional... Ele já representa um pesado encargo para a economia civil e para os recursos básicos financeiros, humanos e materiais de que dependem, realmente, o esforço militar. Os serviços, não obstante, continuam a funcionar segundo planos e idéias que nos imporão, a menos que sejam modificados, um encargo ainda maior nos anos futuros. Há, porém, dúvida generalizada quanto ao fato de serem ou não realmente empregadas essas somas de maneira eficiente ou mais adequada aos nossos recursos humanos e materiais que são partes tão vitais quanto as armas para nosso esforço de guerra (1).

A Comissão, por sua vez, ressaltou que as propostas orçamentárias das forças armadas refletiram "uma falta de compreensão realista dos fa-

tôres econômicos e sociais da segurança nacional pelos três departamentos militares" (2).

Acontece, porém, que a Comissão Hoover, muito embora sentisse o problema básico, jamais o compreendeu muito bem, não apresentando qualquer proposta de solução para o mesmo. Somente no setor do aproveitamento dos recursos hidráulicos se dispôs a Comissão a propor a criação de nova maquinaria administrativa. Recomendou, de fato, que se instituisse um *Board of Impartial Analysis for Engineering and Architectural Projects* "que faria a revisão de todos os planos" provindos do Departamento do Interior "quanto ao seu valor econômico ou social, comunicando os resultados dessa revisão ao Presidente e ao Congresso". Essa recomendação parece razoável, mas a Comissão não foi muito além. Nos primeiros quatro anos do período de após-guerra, o governo federal muito contribuiu, por força das circunstâncias, para criar uma situação difícil, impondo aos nossos recursos econômicos um esforço excepcional, a fim de atender às exigências que lhes são feitas. Administrativamente, porém, não estamos preparados para dividir esses recursos de modo definido e em termos das necessidades mais prementes.

Para dizer a verdade, o ano de 1949 foi de incerteza econômica geral. Fomos advertidos, alternadamente, de que a nação estava à beira de uma queda considerável em matéria de produção e emprego, de um lado, e, de outro, que já estava em fase de execução um reajustamento de preços e de esforços produtivos, reajustamento esse indevidamente retardado e que, finalmente, não havia razões para alarma! O *President's Economic Report* do começo de 1949 ainda falava de inflação, distribuição das matérias-primas e adoção do sistema de controle seletivo dos preços. O relatório do meado do ano tentou mostrar-se alentador no tom adotado, mostrando as razões de não se esperar uma queda contínua ou de larga escala na produção e no emprego.

Essa incerteza pôs à mostra o deplorável estado de nossos conhecimentos econômicos. Quais são, afinal, as consequências econômicas das atuais atividades do governo, com seu alcance e magnitude previsíveis? Acreditando-se que as despesas não sofrerão modificações apreciáveis, teriam um resultado econômico diferente ou haveria uma diferença qualquer de correlação entre essas atividades? Quais seriam os efeitos econômicos do atual sistema tributário e da administração da dívida pública? Não sabemos quais as respostas cabíveis; mas a maioria das que nos foram sugeridas parecem ser principalmente uma reafirmação das crenças e preconceitos tradicionais, em vez de uma conclusão ou conhecimento digno de crédito.

É possível que eu espere demasiado da administração pública. Talvez eu espere muito da

(1) *The Commission on Organization of the Executive Branch of Government* (Task Force Report on National Security Organization) — Apêndice G., págs. 45 e 46 — Washington, 1949.

(2) *The Commission on Organization of the Executive Branch of the Government* (The National Security Organization) Washington, 1944, pag. 11.

inteligência dos homens como orientação para nosso comportamento. Eu não menosprezo, de certo, uma "economia política". Nossos processos políticos, como o conhecemos, devem, em último recurso, definir quais são os nossos problemas fundamentais, inclusive a divisão dos recursos econômicos.

Eu gostaria, porém, de ver nossas instituições administrativas postular os casos de nossa época e revelar uma melhor compreensão dos problemas básicos do governo de nossos dias. Gostaria, também, de ver as instituições administrativas tentando, com mais energia, aperfeiçoar as técnicas e a ciência da atividade governamental.

Não posso, no entanto, chegar a nenhuma conclusão, exceto a de que até agora não descobrimos a maquinaria administrativa adequada ou o conhecimento necessário para que o governo possa, servindo-se de ambos, assumir a liderança no campo da determinação dos objetivos econômicos básicos e assegurar sua consecução. Uma parte desses objetivos deve ser a de promover a prestação de serviços que nosso governo federal pode prestar, especialmente os de segurança nacional, incluindo assistência à Europa. Deve-se considerar, também, haver os interesses do consumidor. Até hoje, a espécie de planejamento econômico que realiza o governo nada mais é do que uma simples necessidade política aparente e uma inutilidade administrativa.

A falha apontada deve ser, de certo, o fato administrativo mais importante de nossa experiência no pós-guerra.

II

O segundo fato importante aqui examinado resultou, diretamente, do primeiro: a crise do governo local nos Estados Unidos. Nossas municipalidades são, materialmente, obsoletas e vacilantes, sempre à beira da insolvência. Durante os cinco anos de guerra, as cidades americanas reduziram necessariamente suas atividades no setor das obras públicas. Terminado o conflito, porém, verificou-se que os recursos financeiros municipais só permitiam que se atendessem, apenas, a algumas das necessidades mais urgentes em matéria de melhoramentos.

Em 1930, os fundos da P.W.A., da W.P.A. e de outros órgãos federais (3) permitiram que muitas comunidades urbanas construíssem pontes, parques, áreas de recreação, escolas, hospitais, aeroportos etc. Com exceção, porém, das necessidades extraordinárias do país, todas elas ligadas diretamente às atividades militares (fábricas e instalações militares de toda a natureza), as verbas do governo federal reservadas para as obras públicas desapareceram, completamente, depois de 1941. Somente algumas estradas, campos de pouso e, eventualmente, hospitais, foram em

parte financiados pelo governo federal de 1945 em diante. Por isso, são inúmeros os prefeitos, os conselhos municipais e as associações que esperam a depressão para nela encontrarem as soluções para as prementes necessidades do governo local. Em nossa sociedade, predominantemente industrial, as comunidades urbanas abrigam mais de cem milhões de habitantes, acontecendo, além disso, que a maioria destes reside em grandes áreas metropolitanas. Essas áreas não constituem, porém, de modo nenhum, um ambiente ideal. Nossas ruas são muito estreitas ou perigosas. O tráfego de automóveis congestionava quase todas as vias públicas, o que nos permite vaticinar que, dentro em pouco, seremos uma nação que vive em "ordem de marcha", em constante movimento, porque não há lugar para estacionar-se. Construímos amplas avenidas a fim de facilitar o acesso ao centro das grandes cidades; mas, quando atingimos esse centro, não encontramos aí lugar para estacionar o nosso carro. Nossos edifícios escolares são velhos, inadequados e superlotados. Precisamos de parques e *playgrounds*, onde se fizerem necessários. Nossas casas são amontoadas uma sobre as outras. O valor de nossos terrenos é muito elevado e muitas unidades residenciais são impróprias para um americano nelas viver. Nossas leis sobre construção de prédios são, em sua maioria, antiquadas e o seu desrespeito parece ter sido permitido em caráter perpétuo. Nossas indústrias se ampliam e trabalham com aproveitamento de toda a sua capacidade; mas necessitamos de mais hospitais e de melhores medidas de defesa da saúde do povo. Acrescente-se a isso o fato de serem inadequadas as terminais de nossas estradas de ferro, de nossas vias aéreas e rodoviárias.

Como vimos, o quadro não é agradável!

De um lado, nosso crescente número de urbanistas traça planos e prepara as plantas das comunidades urbanas, das ruas, parques e edifícios públicos; mas os prefeitos e os vereadores vêm, com desespero, essas plantas: de onde há de vir o dinheiro? As finanças municipais atingiram o respectivo limite. Com exceção das áreas recentemente construídas, nossas cidades não podem, atualmente, esperar aumento de arrecadação conseqüente do imposto sobre imóveis. Algumas de nossas grandes cidades já atingiram os limites máximos no setor das dívidas.

Estamos procurando, hoje, construir melhores comunidades urbanas e prestar mais amplos serviços municipais numa base estável de contribuição em matéria de tributos. Isto, porém, não pode ser feito. Por isso, as municipalidades apelam, cada vez mais, para os governos federal e estaduais para que estes forneçam recursos às administrações locais.

O ponto crucial do problema do governo local é, pois, o seguinte: a área local é, acima de tudo, uma área administrativa em que se prestam serviços e se criam as facilidades requeridas pelo aglomeramento de pessoas ou pela execução de trabalhos tipicamente essenciais de governo, como

(3) N.T. — *Public Works Administration, Works Progress Administration, etc.*

os de promoção da educação e de saúde pública. A administração local é a nossa mais antiga forma de administração. Até 1933, era ela, realmente, a nossa única administração estável, definida, contínua e de amplas proporções. Se é verdade que até aquela data possuíamos uma *tradição americana* em matéria de serviço civil, essa tradição era o nosso governo local. Mas esse vasto campo de administração pública foi pôsto de lado nos últimos dez anos. A excitação da guerra e dos incidentes internacionais e nacionais de após-guerra fizeram com que fôsse quase completamente esquecido o governo local, exceto quando o amaldiçoamos por causa das interrupções do tráfego ocorridas quando vamos ou voltamos do trabalho. As necessidades da administração local têm sido vistas por alto em seus pontos mais sensíveis: as fontes de receita.

O governo federal tem, realmente, absorvido uma parcela tão considerável do esforço produtivo nacional que a situação de nossas comunidades locais passou a ser vista como assunto de segundo ou terceiro plano, menos importante, talvez, do que um novo aparelho de televisão ou um novo automóvel.

O planejamento urbano já não pode mais ser geográfico; ele deve ser de natureza fiscal. Qual a parcela de nossos recursos nacionais que podemos ou desejamos reservar para o melhoramento do meio físico de nossa comunidade local? Hoje, só estamos preparados para responder a essa questão pelo processo político que fez da estabilidade do imposto sobre imóveis o maior bem. Vejo com bons olhos essa medida, mas acho que devemos enfrentar, realisticamente, as consequências de nosso julgamento.

Não há, provavelmente, esperança de uma melhoria importante e de amplo alcance para nossas comunidades urbanas, se não depois de atendidas nossas urgentes necessidades de segurança nacional ou quando decidirmos, como nação, a gastar menos com a satisfação de nossos desejos particulares em favor da satisfação de nossas necessidades coletivas de escolas, *playgrounds*, ruas e outras facilidades que criam os meios necessários à vida da maioria dos americanos.

III

O terceiro importante fato de após-guerra no campo da administração pública americana foi, a meu ver, o trabalho da Comissão Hoover, de 1947 a 1949. Poucas pessoas não concordarão que esse exame da organização e do funcionamento do Executivo federal foi a mais ampla e melhor divulgada especulação dessa espécie que já se fez nos Estados Unidos. Suplantamos nesse terreno o que foi feito pela *Taft Commission*, pelo *Brown Committee*, pelo *President's Committee on Administrative Management* e pelo estudo realizado pela *Brookings Institution* para o *Byrd Committee*. Esse fato isolado não justificaria, porém, sua inclusão entre os principais acontecimentos dos últimos anos. Há, no entanto, várias e diferentes

razões que, aliadas, umas às outras, parecem tornar o trabalho da Comissão uma ocorrência memorável.

Parte da sua importância reside, exatamente, no que ela *não fez*! Os termos por que foram previstas as atribuições da *Commission on Organization of the Executive Branch of the Government* pela Lei n.º 162 do Octogésimo Congresso, não foram amplos; foram extraordinários! Além das referências usuais à economia, duplicação de trabalho e reagrupamento de atividades de natureza afim, a lei declarou que era objeto do Congresso "promover a economia, a eficiência e o melhoramento dos serviços... por meio da definição e limitação das funções, dos serviços e atividades do executivo".

Essas disposições podiam ter sido interpretadas de muitos modos. De uma maneira geral, porém, a Comissão procurou ignorá-la. O resultado foi a confirmação implícita das tendências gerais dos últimos vinte e cinco anos, relativamente ao desenvolvimento da administração federal. Não só foi redefinido o papel do Chefe do Executivo como administrador como foi considerada necessária e conveniente essa redefinição. Os serviços a cargo do governo federal foram considerados como indispensáveis. A Comissão disse que os atos do governo federal eram consequências de processos políticos nacionais e que, por isso, não era sua intenção julgar seus resultados. Ela se limitou a examinar a maneira por que o governo executa seu trabalho e, quanto às relações entre a administração e o legislativo, evitou fazer qualquer comentário específico. Tendo em vista as últimas tendências no sentido do exercício de uma severa vigilância (sugerida no *Legislative Reorganization Act*, de 1946, e consubstanciada no *Atomic Energy Act*, no *Taft-Hartley Act* e no *Economic Cooperation Act*) essas reticências são o que há de mais notável.

A Comissão Hoover reuniu, em sua grande maioria, uma equipe considerável de proeminentes homens de negócios, além de outros cujos conhecimentos não interessavam, diretamente, o campo do governo, ou, melhor, que diziam respeito a setores da atividade privada. Várias instituições consultivas particulares fizeram, além disso, pesquisas para a Comissão; mas, apesar disso, os relatórios dos vários grupos que a constituíram revelavam, via de regra, grande simpatia pelos problemas de administração pública e não registravam nenhuma prova alarmante de fracasso administrativo dos órgãos oficiais.

As contribuições positivas da Comissão foram várias. Ela deu sentido de "órgão de serviços gerais" à administração superior do ramo executivo do governo. Realçou a economia e o aperfeiçoamento do serviço público, economia e aperfeiçoamento esses que poderão resultar de um melhor tratamento das atividades "meio", tais como as de administração de material, documentação e arquivos; propôs uma nova e fundamental reforma no setor orçamentário; relativamente às duplicações e superposições em matéria de organiza-

ção, pediu urgência para a criação de um novo *Water Development Service* e de uma *United Medical Administration*; sugeriu, também, revisão geral dos Correios, revisão essa que seria a primeira a ser realizada desde os tempos em que George B. Cortelyou foi Administrador-Geral desse departamento; ratificou as modificações já operadas no serviço civil e apresentou várias propostas de aperfeiçoamento dos processos de trabalho. Cada uma dessas contribuições representou um progresso substancial na presente situação.

Finalmente, a Comissão definiu, categoricamente, a necessidade de adoção de uma hierarquia de autoridade e responsabilidade no organismo administrativo. A idéia não é nova, mas a própria *President's Committee* de 1937 evitou fazer a respeito uma definição mais franca do ideal teórico. Para o autor, esta é, talvez, a parte mais discutível da filosofia da Comissão. Acreditado, porém, que o papel do Presidente da República na administração é inatacável, mas, também, creio que sua responsabilidade é mais política do que administrativa. A supervisão presidencial dos departamentos e demais unidades do serviço público deve ser, necessariamente, parcial e esporádica. A Constituição conferiu ao Presidente autoridade mais ampla do que ele necessita para realizar esse propósito e cumprir, também, com o reforço da tradição política, as obrigações de sua responsabilidade.

Nós não podemos, creio eu, impor um sistema comum em matéria de autoridade e responsabilidade no setor dos departamentos, enquanto não desistirmos de fazer, arbitrariamente, os agrupamentos administrativos em nome da "integração" e do "alcance do controle." Penso que precisamos de mais e não de menos departamentos até conseguirmos agrupar as atividades com uma certa margem de unidade, com um propósito geral definido e com o indispensável *apoio político*.

Por que haveríamos de preferir uma estrutura administrativa monolítica numa sociedade cuja verdadeira força é sua diversidade, seus centros de poder variados e antagônicos? E' tempo de os planejadores aprenderem algo mais a respeito da estrutura do poder político nos Estados, da maneira por que essa estrutura afeta as condições administrativas e, também, das prováveis consequências de qualquer empreendimento no sentido de atacar com êxito essas condições.

Nesse particular, a Comissão Hoover não descobriu nada de novo.

Seus relatórios impressionam pela atenção pública que despertaram e pelo interesse constante que provocam. Atingimos, provavelmente, em nosso país, aquele ponto em que a administração pública deve consolidar seus conhecimentos, eliminar, sempre que possível, os processos inseguros do passado e preparar-se para os anos em que formos obrigados a fazer muita coisa com limitados recursos. A Comissão Hoover nos adverte que esses anos já constituem uma ameaça sobre nossas cabeças. Já não nos podemos dar o luxo de manter uma administração perdulária, da mesma forma que não podemos mais suportar, hoje em dia, a exploração desordenada de nossos recursos naturais.

Esta é, acima de tudo, a lição que nos dá a Comissão Hoover. E', na verdade, uma lição que serve, igualmente, aos governos federal, estaduais e locais. Isto é o que fez da Comissão uma das principais ocorrências no campo do desenvolvimento da administração pública americana no pós-guerra.

IV

Ninguém está disposto a discutir o papel vital que nossas atividades sociais, através do instrumento de governo, representam, agora, em nossa terra. E' uma situação nova e estranha para um país onde o individualismo foi tão poderoso durante mais de um século. Lutamos dez anos contra o desemprego, contra a queda do nível de rendimento da indústria e contra os baixos preços dos produtos agrícolas. Depois, cinco anos de preparação para a defesa e para a guerra modificaram o panorama dos dez anos anteriores. Terminado o conflito mundial, surgiu um novo mundo de que somos uma parte, mundo esse em que nossos recursos, nossa capacidade administrativa e nossa determinação tornaram-se indispensáveis à sobrevivência da civilização ocidental. A administração pública, de um dia para o outro, teve que passar de uma espécie de sociedade para outra totalmente diferente. Não admira, pois, que os administradores estivessem confusos e incertos. Quem não o estaria?

Os numes tutelares de nossas instituições são a tolerância, a experimentação e o progresso.

Até hoje, são esses os guias da administração pública americana.

O Plano do São Francisco em Face da Técnica Geral de Planejamento

LUCAS LOPES

FUNDAMENTOS LEGAIS DO PLANO

"Sendo intenção do legislador constituinte a realização pelo Governo Federal de um plano de salvação econômica do São Francisco, transparece de logo a impositiva necessidade de darmos ao empreendimento, proteção adequada, visando facilitar-lhe os meios de execução".

(Deputado Manuel Novais — Relatório Parlamentar).

A LEI n.º 541, que criou a CVSF definiu os objetivos do plano geral de aproveitamento do Vale do São Francisco e as incumbências da CVSF em seu art. 7.º:

"a) Organizar e submeter ao Presidente da República, para aprovação do Congresso Nacional o plano geral de aproveitamento do Vale do São Francisco, que vise a (1) regularização do curso de seus rios, (2) melhor distribuição de suas águas, (3) utilização de seu potencial hidrelétrico, (4) fomento da indústria e da agricultura, (5) desenvolvimento da irrigação, (6) modernização dos seus transportes, (7) incremento da imigração e da colonização, (8) assistência às famílias, (9) amparo à educação e saúde, (10) e exploração de suas riquezas;

b) dar execução ao plano constante na letra a), depois de aprovado pelo Congresso Nacional;

c) assistir e encaminhar para outras áreas as populações que forem deslocadas por exigências dos trabalhos efetuados na região;

d) coordenar a ação das unidades administrativas federais, estaduais e municipais para a execução dos serviços públicos respectivos, ao aplicarem dotações oriundas do art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias".

Interpretando o dispositivo legal o Regimento da CVSF aprovado pelo Decreto 26.476 de 17-3-49 define como finalidades da CVSF:

"I — elaborar o plano geral destinado ao aproveitamento do Vale do São Francisco.

II — dar execução ao referido plano diretamente ou por intermédio de outros órgãos administrativos do serviço público, depois de aprovado pelo Congresso Nacional."

Depois de pormenorizar as atribuições da CVSF o Regimento assim define os objetivos do plano:

"Art. 3.º O plano geral destinado ao aproveitamento do Vale do São Francisco, tendo em vista os objetivos

nacionais, sociais e econômicos de que se reveste o empreendimento será elaborado visando:

I — a regularização do regime fluvial;

II — o controle e a utilização das águas;

III — o melhoramento das condições de navegabilidade do rio São Francisco, de sua barra e de seus afluentes;

IV — o aproveitamento do potencial hidrelétrico;

V — o desenvolvimento da irrigação e da agricultura;

VI — o aparelhamento dos portos fluviais;

VII — a ampliação do sistema regional de transporte;

VIII — a melhoria do tráfego fluvial;

IX — a ampliação da rede de comunicações;

X — o saneamento dos núcleos urbanos e das zonas rurais;

XI — a proteção das localidades ribeirinhas e das margens dos rios contra as inundações e erosões;

XII — a urbanização regional;

XIII — a exploração e conservação das riquezas minerais, da fauna e da flora;

XIV — o reflorestamento das terras;

XV — o aproveitamento racional das terras;

XVI — o fomento da produção;

XVII — o incremento da imigração e da colonização;

XVIII — a educação e o ensino profissional;

XIX — o amparo à saúde e assistência às populações;

XX — a defesa dos interesses coletivos, inclusive pela desapropriação das áreas necessárias".

Tanto a Lei n.º 541 como o Regimento devem ser compreendidos à luz do dispositivo constitucional constante do art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que é o seguinte:

"Art. 29. O Governo Federal fica obrigado, dentro do prazo de 20 anos, a contar da data da promulgação desta Constituição, a traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes, no qual aplicará, anualmente, quantia não inferior a 1% de suas rendas tributárias".

Este dispositivo estabelece claramente que:

a) o plano que se tem em vista traçar e executar deve abranger toda a bacia hidrográfica do rio São Francisco, e, por isso, se caracteriza como um "plano regional" de acordo com a terminologia em uso;

b) tal plano deve ser de caráter econômico, isto é, deve visar precipuamente o aproveitamento das possibilidades econômicas da bacia;

c) o plano deve ser *total ou geral*, isto é, não deve restringir-se a aspectos parciais do aproveitamento econômico do vale;

d) o plano terá uma *duração limitada* — 20 anos a contar de 1946;

e) o custo de execução do plano está *limitado* ao mínimo anual correspondente a 1% das rendas tributárias do Governo Federal.

As limitações impostas ao planejamento são as seguintes: a) na extensão da área a ser tratada; b) no caráter fundamentalmente econômico do empreendimento; c) no prazo de sua execução; d) no custo mínimo das obras e serviços que elas pressupõem.

A enumeração de objetivos constantes da lei e do regimento já significou uma primeira etapa do planejamento apesar da amplitude de seus terrenos.

Se a interpretação da letra dos textos legais é indispensável para o esclarecimento dos objetivos do Plano do São Francisco, a análise cultural do problema em face dos conceitos e idéias que ele envolve é que justificará a estrutura do plano a ser elaborado.

ATIVIDADES GOVERNAMENTAIS NO VALE

“Não é demais ressaltar que as proporções do vasto empreendimento, interessando diretamente diversos Estados da Federação e respectivos municípios, constituem legítimo desafio à nossa capacidade de trabalho coordenado”.

(Mensagem Presidencial — 1948).

Uma primeira consideração é essencial: — a CVSF não tem como finalidade substituir toda estrutura governamental que atua no Vale, quer federal ou estadual. Ela é uma organização que se destina a suplementar e coordenar, na medida do possível, as atividades de vários órgãos ministeriais e estaduais que se empenham em atividades de fomento e economia da região. Na verdade, este aspecto se define melhor quando se considera o volume de recursos a mobilizar, em face das necessidades regionais. Se toda atividade de fomento, de transportes, de aparelhamento econômico e assistência social deve correr por conta dos fundos da CVSF, a região do São Francisco não poderia ser recuperada na escala que se pretende. Para que ela assista a um surto razoável de progresso será necessário que, além das verbas da CVSF, continuem a se encaminhar para o vale os recursos normais da administração. Naturalmente, se a CVSF se envolver em todos os aspectos da administração econômica do vale, os outros órgãos públicos se retrairão, procurando desviar sua atenção para outras regiões do país.

Estas considerações justificam que a CVSF evite desenvolver sua atividade em determinados setores, onde a atividade de outros órgãos é satisfatória, e concentre os seus esforços em torno de

questões que, sendo essenciais, não são tratadas com os devidos recursos. É indispensável que sejam selecionados os objetivos que possam constituir um esquema estrutural lógico de planejamento.

Como não existe um modelo único de planejamento que se aplique a todos os casos, é indispensável que estudemos a experiência de outros povos e as idéias adquiridas em torno da elaboração de planos semelhantes ao que nos é proposto.

Devemos compreender bem o sentido das palavras que se encontram na Mensagem do Senhor Presidente da República ao Congresso Nacional (1948).

“Não se deve subestimar, entretanto, as dificuldades dos trabalhos para a execução do Plano do São Francisco. É 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, condicionando, por outro lado, o início de qualquer obra à existência de suficientes recursos humanos, técnicos e financeiros, para sua realização dentro dos prazos prefixados”.

“Não é demais ressaltar que as proporções do vasto empreendimento, interessando diretamente diversos Estados da Federação e respectivos municípios, constituem legítimo desafio à nossa capacidade de trabalho coordenado, pondo à prova a administração federal e o espírito de cooperação dos diferentes órgãos ou departamentos que intervirão na sua execução. Ademais, é esta, na verdade, magnífica oportunidade para o estabelecimento de laços federativos mais estreitos e para o aperfeiçoamento do sistema de relações entre os diversos níveis de governo.

IDÉIAS GERAIS SOBRE PLANEJAMENTO

“Planning is a new name for an old activity. Men have taken thought of tomorrow wherever individuals or groups have exercised prudence and common sense. They have done so largely as a matter of course. Such looking ahead can also be done systematically. It is the new needs and opportunities for planning which justify the special attention which is being given to it”.

(Hillman — *Community Organization and Planning*)

Planejar é estabelecer um método de ação. Planejar é inverso de improvisar. No dizer de Galloway: “In simple terms planning is organized foresight plus corrective hindsight”. (1)

Para executar uma dada obra ou conjunto de obras devem ser cumpridas as seguintes funções, que, em conjunto, constituem a arte de administrar, segundo a linha de raciocínios de Fayol (2) e seus discípulos.

- a) Investigar;
- b) Prever;
- c) Planejar;
- d) Organizar;
- e) Coordenar;

(1) GALLOWAY — GEORGE B. — *Planning for America* — Henry Holt e Co — N.Y. — 1941.

(2) FAYOL — HENRI — *Administration Industrielle et Generale* — Dunod — Paris — 1927.

f) Comandar;

g) Controlar.

A função de planejar pressupõe um esforço de investigação e de previsão. A execução da

obra planejada exige organização, coordenação, romando e contrôle.

Se é verdade que um plano depois de estudado pode ser apresentado sob a forma singela de um



quadro de obras ou serviços a executar em etapas sucessivas — também é certo que planejar é o método de escolher as obras ou serviços mais aconselháveis entre todas as alternativas que se apresentam. Pressupõe, por isso, a análise dessas alternativas através de investigações, anteprojetos, projetos e orçamentos, que as caracterizem em forma que permita o seu confronto.

Um plano que não se apoia em investigações amplas e análises de confronto detalhadas é uma mera opinião, sem fundamentos convincentes, sem poder de persuasão, incapaz de garantir sua continuidade no tempo. Planejar não é, entretanto, preparar um programa inflexível e invariável que deva ser cumprido, à risca, em um prazo mais ou menos dilatado. É, antes, firmar as bases iniciais, de um processo contínuo de previsão que se aperfeiçoe e se adapte às condições emergentes.

Um plano não é um fim, é um meio para se atingir a objetivos desejáveis. Não pode, todavia, estar sujeito aos caprichos de algumas vontades. Deve buscar uma certa estabilidade, pela fixação de determinados objetivos e pela adoção sistemática de determinadas normas de ação.

David E. Lilienthal (3) comentando as razões pelas quais não existe um "Plano do Tennessee", escrito e ilustrado firmando objetivos e verbas, ressalta a importância da aplicação sistemática de normas de investigação, de decisão e de trabalho, como elementos de sucesso para atingir a um objetivo final — "the unified development of the valley".

Em outros setores a tarefa fundamental do planejador é selecionar os objetivos atingíveis, no tablado de mil problemas presentes.

Em qualquer caso a tarefa de planejar é um processo progressivo de previsão e organização. — "Planning is a progressive, step by step process, not a visionary master blus print of Utopia". (4)

O que importa para o sucesso de um plano é criar nele uma confiança, e uma receptividade para suas idéias, que as tornem geralmente aceitas. Um plano democrático exige que o cidadão participe dele como colaborador, e não apenas como beneficiário ou vítima como bem lembrou Lilienthal. (5)

Tentemos mostrar como tem evoluído a idéia de "plano" em vários setores, para que possamos firmar idéias sobre o que deva ser planejado, no caso do São Francisco.

Até há pouco o "planejamento" era a grande panacéia universal. Como lembra Lionel Robbins (6) esta expressão de sentido ambíguo servia para

definir, no conceito popular, qualquer política que se desejasse apresentar como altamente conveniente. Sua ambigüidade era precisamente o que lhe emprestava sua grande força de sugestão — "os homens não abrigam emoções sob o incentivo de conceitos precisos".

O sentido emocional a que se associava a idéia de planejamento foi que o tornou um instrumento de partidarismo político. Em pouco os partidos de extrema enquadravam seus objetivos partidários no esquema de "planos". Os socialistas e toda gama de adeptos da intervenção estatal na vida econômica encontravam no "planejamento" o método de ação e o "leit-motiv" de propaganda.

Não vamos discutir aqui toda a dialética que levou a querer se identificar "planejamento" e "socialismo". O que importa é lembrar que a idéia de "plano" como "método puro de ação" adquiriu gradativamente sua independência do conceito de "plano", como método de ação monopolizado por determinadas correntes políticas.

Se é inegável que a aplicação extensiva de métodos de planejamento permitiram reconhecidos sucessos políticos em certos países, não é menos verdade que elaboração e execução de planos, libertados de influências políticas partidárias, têm apresentado resultados decisivamente favoráveis em várias partes do mundo.

Como lembra Max Lerner citado por Galloway: "Planning is not in itself socialism or capitalism or facism. It is collectivism applied to the major processes of the economic system".

Vamos tentar uma síntese da evolução da noção de plano nos Estados Unidos, que nos oferece lições esclarecedores sobre o comportamento de uma democracia em face da necessidade de planejamento. Como lembra Anhaia Mello (7), planejar é uma tradição americana e data do início da vida nacional. A primeira "planning board" foi sem dúvida a Convenção Constitucional, pois que a Constituição Americana é um plano econômico nacional em grande estilo. E Washington, que planejou a Constituição, foi também o primeiro urbanista americano; pessoalmente escolheu e mediu os terrenos do Potomac, onde situou a Capital Federal, colaborando ainda, com Jefferson e l'Enfant, no plano da cidade.

Três linhas da evolução se destacam e se completam no quadro do planejamento americano: uma derivada do movimento de organização científica do trabalho, do "scientific management"; outra do movimento urbanístico, do "city planning movement", e finalmente, uma terceira, derivada do movimento em prol da conservação dos recursos naturais, do movimento de "conservation" e "reclamation". Naturalmente esses movimentos se refletem no desenvolvimento das teo-

(3) LILIENTHAL — E. DAVID — *Democracie on the march* — Harper & Brothers — N.Y. — 1946.

(4) HILLMAN — ARTOR — *Community Organization and Planning* — Macmillan — N.Y. — 1950.

(5) LILIENTHAL — E. DAVID — *Democracie on the march* — Harper & Brothers — N.Y. — 1946.

(6) ROBBINS — LIONEL — *"La planificación Economica y el orden internacional"* — Ed — Sudamericana — B.A. — 1943.

(7) ANHAIA MELLO — LUIS — *"A National Planning Board"* e o *Plano Nacional dos Estados Unidos*. Boletim do Instituto de Engenharia — São Paulo — 1937.

rias sociológicas, e recebem delas sugestões e críticas.

Escolhemos para área de observação das várias tendências de planejamento, os Estados Unidos, porque este país tem conseguido desviar-se da senda dos planos de intervenção no conjunto das atividades econômicas, tentando acomodar as exigências de planejamento regional, ou de planejamento do aproveitamento dos recursos naturais e outros aos postulados da livre iniciativa e aos princípios da democracia. No dizer de *Galloway* as experiências de planejamento norte-americanas se caracterizam de forma singular porque "it was the aim of the liberal plan of the classical economists to create a framework within which private plans might be harmonized. It is the aim of modern planning to implement the plans of private enterprise and to supplement them, where necessary, by public activity".

PLANO E "SCIENTIFIC MANAGEMENT"

"En réalité, les exemples donnés par Taylor tendent tous à illustrer une idée fondamentale, qui est la base même de tout son système d'organisation: on ne doit jamais entreprendre un travail sans y avoir longuement réfléchi, sans avoir étudié ses conditions de réalisation les plus avantageuses".

(*Henri Le Chatelier — Le Taylorisme*).

Derivam das idéias de *Frederic W. Taylor*, e dos precursores da racionalização do trabalho, os métodos de planejamento que se criaram no quadro da iniciativa privada. Da organização científica do trabalho e da produção, resultaram os princípios de administração e governo das indústrias, que conduziram, naturalmente, ao método de planejamento das atividades de todo organismo da empresa privada. Desde que *Taylor*, imbuído da mais absoluta fé no método científico, procurou investigar a estrutura da mais absoluta fé no método científico, procurou investigar a estrutura do trabalho humano desde que *Henry Ford* aplicou, num imenso império industrial a idéia de trabalho fluente, de subordinação de toda uma indústria ao ritmo de deslocamento de um "conveyor", criava-se, na economia americana, a mística do "scientific management". A técnica de coordenação e controle das indústrias e negócios visando um máximo de eficiência, em pouco exigiria esforços de investigação, de provisão e de organização, que resultariam na elaboração de planos. Criou-se uma técnica especial de investigação e previsão das atividades privadas, com o apoio dos imensos recursos que a ciência e a engenharia vinham acumulando. No âmbito da empresa privada, os objetivos básicos do planejamento são a rentabilidade e a multiplicação dos capitais nela invertidos. Em todas as etapas e níveis do processo de produção, esses objetivos são perseguidos com o aumento de eficiência do homem ou do equipamento que ele utiliza.

Das experiências de "planejamento" das empresas privadas derivam ensinamentos indispensáveis a qualquer plano. As técnicas de investigação de projeto e de avaliação orçamentária, que nelas se firmaram, são hoje imprescindíveis a qualquer tipo de planejamento.

Em seu sentido social mais amplo, o planejamento das empresas privadas conduziu, no âmbito das democracias, à elaboração dos planos de *regiões industriais*, em que se procura atingir a um máximo de eficiência de todo um parque de indústria, corrigindo os inconvenientes das aglomerações desordenadas de empresas e atividades. Desta forma, as teses de planejamento derivadas do *scientific management*, se entrosam com as tendências de planejamento de áreas metropolitanas e de regiões naturais, como veremos.

Nestes tipos de planos, de regiões industriais muitas vezes de iniciativa governamental, mas quase sempre apoiadas francamente pelas empresas privadas, procura-se obter o máximo de integração das várias indústrias ao lado de uma distribuição especial das empresas que permita uma vida saudável para todos que nelas trabalham. Ainda derivados da iniciativa privada surgiram os planos de eletrificação e outros que visam ordenar e desenvolver os serviços de utilidade pública.

Quem examinar a influência que as idéias de *Taylor*, de *Ford* e dos técnicos americanos exerceram sobre o espírito dos alemães, que depois da primeira grande guerra procuravam reconstruir a indústria germânica, notará a transformação que se processou na concepção individualista do "scientific management", transmutada em "*Rationalisierung*", em sistema de organização que devia provocar "um acréscimo de bem-estar nacional, pelo abaixamento dos preços, um aumento da quantidade e uma melhoria da qualidade dos produtos disponíveis". (8)

Os mesmos métodos que, na América, iriam conduzir ao fastígio da livre iniciativa e da produção individualista, serviriam de instrumento para exaltar e fortalecer o intervencionismo germânico, de que se serviria o nazismo para edificar seu império nacionalista.

Em todas as tentativas modernas de "planificação econômica" descortinamos a velha contenda entre fisiocratas e intervencionistas, dispondo aqueles de armas novas e novas teses, que foram buscar na "racionalização", no "scientific management", na "organização racional do trabalho".

Em todas as experiências de planejamento qualquer que seja o seu tipo, encontramos uma grande contribuição derivada das idéias de *Taylor*, de *Fayol*, ou de *Ford* e de todos aqueles que procuraram ordenar a economia e a vida social segundo métodos racionais.

(8) ROY — CHARLES — "La formule Allemande de production rationnelle" — R. Alcan — Paris — 1929.

PLANEJAMENTO URBANO E DE ÁREAS METROPOLITANAS

"Lo desarrollo ordenado de la region y su articulacion más sutil con otras regiones constituye la tarea de la planificación regional".

(Lewis Mumford — *La cultura de las ciudades*)

A segunda linha de evolução da técnica americana de planejamento deriva da experiência de vida urbana em núcleos de crescimento rápido e vultoso, onde os interesses da coletividade se sobrepõem, nitidamente, aos propósitos e caprichos individuais.

De início seria um esforço de fixação de normas, de posturas restritivas que eram impostas aos indivíduos em favor da comunidade. Mais tarde seria um movimento de renovação da vida urbana, um esforço de organização, de ordenamento das múltiplas atividades que se exercem no âmbito das cidades. Seria o início da fase de "planejamento urbano" em que se procurava fixar objetivos em forma de melhores serviços públicos, abastecimentos de água, e de energia, transportes coletivos, educação e saúde pública, serviços sociais, etc. Modernamente seria a criação de uma ciência, de uma arte e de uma filosofia — o urbanismo — que se expressa na fixação de um "plano diretor" e que visa segundo a expressão de *Thomas Sharp* (9) "to formulate the principles that should guide us in creating a civilized background for human life".

"A humanização das cidades, diz *José Luiz Sert* (10) deve ser o objetivo primordial das décadas futuras. E' preciso que o urbanismo entre em fase criadora e não continue meramente negativo, como até hoje, preocupado apenas em corrigir males que essa mesma correção vem agravar".

O esforço de melhoramento da vida humana nas grandes cidades conduziria ao planejamento das relações sociais, visando transformar o amontoado inorgânico de gentes em um agregado de unidades socialmente ajuntadas e fisicamente coordenadas.

A técnica de planejamento urbano deixou de ser apenas uma atividade normativa para se transformar num processo criador, onde a autoridade pública oferece à iniciativa particular melhores oportunidades de localização e de bem-estar social, procurando interpretar os seus anseios através de órgãos permanentes de planejamento.

A idéia de um "plano diretor", de um conjunto de programas, normas e fórmulas visando

ordenar a expansão e a vida das cidades, levaria à concepção de cidades ideais. "La Ville Radieuse" de Le Corbusier seria a experiência de planejamento mais ousada dessa fase de evolução de urbanismo.

Paralelamente com o crescimento desmensurado das grandes metrópoles e o empilhamento desordenado de populações que era uma consequência do desenvolvimento tecnológico e do êmprego crescente das máquinas, ir-se-ia impor um movimento de descentralização, uma fase de fuga e dispersão de massas humanas, que procuravam uma vida mais saudável e mais feliz nas áreas urbanas, nas pequenas vilas e cidades. Auxiliados pelo automóvel, pelo trem elétrico e pelo telefone, surgiram núcleos satélites, não incorporados à cidade plétórica, mas vivendo em função de suas atividades. Pouco a pouco tendia a se fundir em uma grande unidade o campo e a cidade. Criava-se o conceito de *área metropolitana* e impunha-se a idéia de *planejamento regional*. Além do estudo das pequenas unidades (*neighborhood unit*), além da coordenação dessas pequenas unidades no quadro da cidade, deve o urbanista planejar todo o desenvolvimento da "regional unit", da área metropolitana, da região que se articula à vida orgânica da cidade.

Um dos mais notáveis documentos da moderna escala do urbanismo, a *Carta de Atenas* assim inicia a enumeração de seus princípios: "A cidade e o campo são elementos que se completam mutuamente, juntos formam o que se chama *unidade regional*. Cada cidade faz parte de uma unidade (ou região) geográfica, econômica, social, cultural e política da qual depende seu desenvolvimento. As cidades não podem, portanto, ser estudadas separadamente das regiões que constituem seus limites naturais, seu meio ambiente". Essas proposições resumem um ideal que, pouco a pouco se mostrava imperativo, como consequência da evolução que se processou nas áreas das grandes metrópoles.

Nos Estados Unidos, segundo *Sanders e Rabuck* (11) essa evolução se tem processado num ritmo que se espelha nos seguintes algarismos: em 1840, quando se iniciou a era industrial, somente 10,8% do povo americano vivia em comunidades urbanas e 89,2% vivia em áreas rurais. Em 1940, uma proporção de 56,5% se localizava em áreas urbanas enquanto que os restantes 43,5% permaneciam nas zonas rurais. Há cem anos existiam 130 comunidades urbanas com uma população de menos de 2 milhões de habitantes; hoje existem 3.464 núcleos urbanos com um total de 75 milhões. Pois bem, tais núcleos se adensam em certas áreas, formando um conjunto de 140 distritos metropolitanos, com mais de 50.000 habitantes, em que vive cerca da metade de toda população americana.

(9) THOMAS SHARP — "Town Planning" — London — 1942.

(10) JOSÉ LUIZ SERT — "Can our cities survive?" — Harvard University Press — Cambridge — 1944.

(11) SANDARS E RABUCK — *New city patterns* — Reinhold — N.Y. — 1946.

Em face dessa evolução, o *planejamento urbano* teve que se transformar em *planejamento regional*, em planejamento de *áreas metropolitanas*.

A noção de *área metropolitana* e de *unidade regional* que emerge das novas concepções de urbanismo leva-nos a um outro âmbito de idéias, onde se define o conceito de planejamento regional a partir de noções geográficas. De início eram delimitadas regiões políticas ou administrativas, áreas onde se exerciam determinadas atividades governamentais. Comarcas judiciais, distritos de obras, regiões sanitárias etc., grupavam conjuntos de municípios ou cidades no quadro de unida-

des regionais mais ou menos arbitrárias. Mais tarde procurava-se definir *regiões naturais* — áreas que apresentassem características de homogeneidade, que pudessem ser consideradas como entidades genuínas, completas e distintas das vizinhas.

A idéia de planejamento de regiões geográficas ou regiões naturais iria evoluir ao lado do planejamento de áreas metropolitanas.

No artigo que se segue analisaremos a idéia de planejamento regional em mais detalhes, lembrando aqui que essa idéia também resultou do movimento de planejamento da utilização de recursos naturais, que em seguida analisaremos.

Quando o Impôsto mata o Impôsto

JEAN MAURICE LAYOLLE

VIVEMOS numa época em que as guerras sucessivas contribuíram para transtornar regras consideradas até então como ditadas por elementar sabedoria, e em que todos os países, enredados de perto ou de longe nos conflitos, lhes sofrem as conseqüências, quer diretas porque a Economia Mundial foi transformada, quer indiretas, visto os hábitos de má gestão, nascidos durante as guerras, a estas sobreviverem.

É que as despesas subseqüentes às guerras modernas são tais que nenhum país é bastante rico para financiá-las apenas com seus rendimentos rotineiros. Enquanto lutam, pensam somente em ganhar; para chegar a isso, gastam sem contar, tomam emprestado, emitem papel-moeda; terminados os combates, fazem o balanço e descobrem-se à beira da falência, ao passo que o vencido se encontra muito mais empobrecido para que dele se possa exigir o reembolso das despesas: a guerra não paga mais.

Assim aos homens de Estado e aos legisladores se deparam problemas financeiros difíceis de resolver; à medida que as despesas ultrapassam largamente as receitas, torna-se necessário ou procurar no país as fontes necessárias para o restabelecimento do equilíbrio, ou bem tomar emprestado ao estrangeiro, dando, porém, nesse último caso, garantias necessárias de restabelecimento de finanças sadias.

E' indubitável que as melhores soluções eram difíceis de descobrir; o menos que se possa dizer dos governantes e dos legisladores da maior parte dos países, é que eles não conseguiram isso.

A vida corrente oferece, entretanto, cada dia, o exemplo das regras benéficas e igualmente válidas para gerir convenientemente um Estado.

Se um lar, sem nenhum conhecimento de economia política ou de altas finanças, mas dotado de um pouco de bom senso, atingir difícil situação financeira, por exemplo, após doenças graves, ou a perda de dinheiro, e se compenetra de que os encargos de família ultrapassam os seus recursos, seu primeiro cuidado será verificar que despesas podem ser reduzidas, até mesmo suprimidas, fazendo-se, ao mesmo tempo, o maior esforço para que as despesas não ultrapassem as receitas; em seguida só se procurará, se é possível, ganhar mais para melhorar a situação.

O que qualquer chefe de família faz por instinto, os legisladores, que representam, entretan-

to, uma solução, jamais puderam decidir-se a fazer, não por ignorância, mas porque não se saberia reduzir os gastos sem descontentar tal ou qual categoria de eleitores, e, como o maior problema não é administrar bem, mas fazer-se reeleger (pelo menos para muitos), acrescentam-se muitas vês despesas ao orçamento dos Estados, e jamais se suprimem.

Se acontecer que a forma de Estado Democrático desaparecer do mundo, porque o Homem não a tenha merecido, poder-se-á fazer-lhe o seguinte epitáfio:

Aqui jaz a Democracia, a Demagogia matou-a.

Como é preciso, apesar disso, fazer alguma coisa para prolongar a ilusão e apresentar orçamentos que dêem a impressão de equilíbrio, visto que, além disso, não se pode decidir a gastar menos, resta apenas uma solução: aumentar as receitas.

O mais modesto comerciante, se se encontra no mesmo caso e tem bom senso, compreende que não saberia ser questão de aumentar cegamente o preço das mercadorias sem arriscar-se a vender menos e a ver suas entradas diminuir: então, para aumentar suas receitas, ele se esmerará em desenvolver suas vendas.

O Estado é o sócio de cada um, interessado no montante de negócios primeiramente, em seguida nos lucros; se ele raciocinasse como comerciante clarividente, admitiria que o único meio de aumentar a sua parte é a intensificação do movimento de negócios. Sim, mas para aí chegar, necessário seria produzir mais, favorecer as saídas de novos produtos, decidir cada um a trabalhar mais; tudo isso exige esforço, perseverança, e pregar o esforço não é bom meio de tornar-se popular.

Ora, sente-se que, aumentando os impostos, a massa não reage, ela sempre tem a impressão de que é o rico que pagará, sem compreender que o encarecimento que sobrevirá, as crises que frearão os negócios, farão do povo a principal vítima; emprega-se, então, o meio simplista, tanto pior se nada vale, porquanto é momentânea ilusão de ótica, isso basta. O Estado recebia Mil sob a forma de impostos, mas despendia Dois Mil; dobrada a taxa dos impostos, está exposto o estratagemma.

Sim, mas, infelizmente, a Lógica conserva suas regras imutáveis e como o teria facilmente

previsto o mais simples dentre os cidadãos, acrescentando-se o imposto ao imposto, o preço das mercadorias aumenta, compra-se menos; o comerciante, hipotecado a um sócio, o Estado, que lhe toma o mais evidente de seus lucros, perde o gosto de desenvolver seus negócios; o Industrial, privado da substância que lhe teria permitido edificar novas usinas, criar novas fabricações, nada mais empreende. O Capital, que não encontra mais as possibilidades de lucros que justifiquem o risco, se retrai e foge; rapidamente, o Estado percebe que as novas taxas de impostos não lhe rendem o que ele tinha descontado e, por falta de imaginação, castiga o contribuinte com taxas ainda mais severas; os mesmos efeitos se reproduzem e mais aumenta o imposto; quanto mais se reduz a matéria tributável, tanto mais se complicam os problemas financeiros do Estado.

Essa tributação excessiva apresenta outros perigos mais importantes ainda, ela incita o Estado a imiscuir-se cada vez mais nos negócios de cada um, a ponto de o cidadão perder seus direitos de ser maior e de sofrer, cada vez mais, a tutela dos poderes públicos: é cada vez menos um homem livre. Em seguida, quanto mais os negócios particulares devem ao Estado, tanto mais este é levado a criar serviços para arrecadar, para vigiar, para controlar e o custo de novos funcionários necessita de novos impostos!

É assim que os cidadãos de um mesmo país chegam a compreender duas categorias, de uma parte os que produzem e de outra-os que entesouram e controlam por conta do Estado.

Como a tarefa daqueles que produzem se torna cada vez mais ingrata, à medida que o Estado mais lhes toma, em cada geração mais numerosos são os que querem entrar para a categoria que controla, e o número dos que produzem diminui mais.

É tão rápida a progressão que seriam necessárias poucas gerações, desde que não se mude de métodos, para que todos sejam empregados para assegurar os serviços públicos e para arrecadar os impostos, mas não restará mais ninguém para produzir, para pagar, pois.

Não inventamos; é apenas para observar o que se passou, por exemplo, na Europa, há algumas décadas, para compreender que métodos tão simplistas fizeram suas provas e nada valem; a experiência prova que o Imposto não pode ser aumentado despropositadamente sem que a matéria taxável diminua; verifica-se, então, que o Imposto mata o Imposto.

Tais são os ensinamentos que podemos tirar estudando os métodos e os resultados obtidos pelos Estados cujo restabelecimento era mais difícil, por terem sido direta e gravemente atingidos pelas guerras; eles podem ultimamente servir às outras nações, poupadas pelas guerras, e que experimentam, entretanto, dificuldades para conservar satisfatória situação financeira.

Quando se trata de países sem recursos naturais, chamados comumente países pobres, não é fácil o restabelecimento.

Tratando-se, porém, ao contrário, dos que são ricos "in potentia", isto é, cujas riquezas naturais inploradas são importantes, o Estado que tem necessidade de aumentar suas receitas, pode facilmente alcançar isso, tomando medidas para que a matéria tributável aumente e nisso será bem sucedido, favorecendo o desenvolvimnto da Indústria, multiplicando as possibilidades de Comércio, encorajando a Agricultura, enfim, restituindo ao solo e ao subsolo uma parte de suas riquezas até aqui improdutivas; certamente vale mais isso do que repetir os erros dos outros e aplicar taxas de Impostos que impedem os mais empreendedores de enriquecer-se, desencorajando as atividades e atemorizando o Capital.

Tomemos o exemplo dos Estados Unidos que, de país modesto, fizeram, num século, o Estado mais poderoso do mundo; pode-se crer que esse país teria tomado tal desenvolvimento se os Rockefeller, os Fords, os Duponts de Nemours e outros ainda tivessem devido, cada ano, entregar seus lucros ao Estado? Com que teriam eles dado às suas indústrias o progressivo desenvolvimento que fez a riqueza de seu país?

Sem dúvida, os preguiçosos e os invejosos fazem, em vão, escândalo com fortunas excessivas, mas quem pode, pois, dar o impulso indispensável aos grandes êxitos senão os ambiciosos de valor? E quem se aproveita mais dêsse êxito? Eles mesmos, sem dúvida, e é de justiça; mas também, e principalmente, o conjunto do país que vive de seus felizes empreendimentos.

Assim foi que os Estados Unidos, onde se constituíram as maiores fortunas, há um século, deram a seu povo um poder aquisitivo único no mundo, e que a França não foi tão feliz nunca, em seu conjunto, senão no século XIX e no princípio do XX, período correspondente àquele em que as maiores fortunas se fizeram.

E isso é inteiramente normal; do mesmo modo que a miséria engendra a miséria, assim também a riqueza gera a prosperidade; pois o melhor estimulante para encorajar o homem para trabalhar, é provar-lhe, pelo exemplo, que o trabalho pode enriquecer.

Para voltar aos Estados Unidos, agora que se trata de pagar as guerras e que novos perigos obrigam a preparar outras, o Estado consome uma parte crescente dos benefícios e das rendas de todos os indivíduos e essa parte se torna tal, que, em consequência, diminui visivelmente, cada vez mais, o interesse dos cidadãos em se esforçarem nas suas atividades econômicas. Sem dúvida alguma, os imensos recursos dos E.U.A. lhes permitem fazer face a tal política num prazo incomparavelmente maior do que os demais países. Entretanto, essa política tributária não deixará de contribuir para o retrocesso econômico daquele país — caso ela demore demais. Ao nosso modo

de ver, os empréstimos públicos e os impostos sobre o consumo apresentam uma superioridade incontestada, em comparação com a intromissão do Estado em negócios privados dos cidadãos.

De qualquer modo a orientação seguida atualmente pelos Estados Unidos apresenta, todavia, menos inconveniente para uma nação cuja economia está completamente evoluída, do que em outras que têm necessidade de tôdas as energias, de tôdas as audácias e de tôdas as ambições, para que as fontes naturais que elas detêm, se tornem produtoras de riquezas reais.

Em conclusão às observações que acabamos de fazer e aos ensinamentos que delas tiramos, o problema que se coloca para o Brasil pode resumir-se assim:

Os Capitais mundiais, afugentados por impostos excessivos, receosos dos riscos de nova guerra, procuram, com cuidados, o ponto do Globo em que poderiam encontrar um refúgio seguro, ao abrigo das incertezas políticas e das experiências demagógicas, garantidos por justa remuneração e por possível retorno a seu país de origem.

O Brasil, por causa da simpatia que goza no mundo, em virtude igualmente de sua situação geográfica que o coloca provavelmente longe do

próximo teatro de guerra, e graças à imensidade de um território, cheio de riquezas naturais ainda pouco exploradas, reúne as condições ideais para atrair imensos capitais. Bem utilizados, eles permitiriam, em seu desenvolvimento econômico, ganhar vários séculos e a seu povo aproveitar no máximo; circunstâncias tão excepcionais jamais talvez se tornarão a apresentar; seria deplorável não utilizá-las.

Para isso, basta inspirar-se em métodos que deram suas provas, isto é, encorajar o esforço e o espírito empreendedor, achar normal que o homem de ação se enriqueça honestamente e que seu exemplo incite outros a imitá-lo; se, por outro lado, o Estado necessita de um aumento imediato da receita, é desejável que o Brasil continue a sua tradicional política tributária, com preferência reservada aos impostos que oneram o consumo, evitando os erros cometidos por outros países que amedrontam o capital, desencorajam o trabalho empreendedor e suprimem o espírito de iniciativa, tomando assim uma parte excessivamente elevada do rendimento dos negócios privados.

Numa palavra, uma oportunidade excepcional se oferece ao Brasil; para não perdê-la basta apenas Querer.

ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

O Secretariado das Nações Unidas

Trabalho editado por *Carnegie Endowment for International Peace*.

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

CONDIÇÕES DE EMPRÊGO

AS questões de classificação de cargos e salários (inclusive empréstimos, pensões e férias), relacionam-se, intimamente, com os problemas que resultam das condições de emprêgo no órgão internacional. O principal instrumento de que se lança mão no Secretariado é o contrato a que dão o nome de “térmo de nomeação”. Existem hoje, na ONU, duas categorias principais de servidores, categorias essas que se diferenciam em virtude dos termos dos respectivos contratos. Uma categoria é a dos servidores contratados por tempo “indeterminado” e que são os “permanentes”. A nomeação desses últimos está sujeita à revisão no fim de um quinquênio. Todos os demais funcionários do Secretariado são “temporários”, muito embora sejam, também, contratados e possam permanecer em atividade indefinidamente, dependendo das renovações dos respectivos contratos. Na sede, isso em 1949, 30% dos servidores da ONU pertenciam à categoria dos contratados por tempo indeterminado, sendo a política do Secretário-Geral conferir, aos poucos, essa regalia ao pessoal, e, assim mesmo, em virtude de parecer do Bureau de Pessoal e do Comité de Seleção por êle criado em 1946 e que funciona sob a presidência do Secretário-Geral Assistente para os Negócios Jurídicos. Essa diretriz tem a virtude de reforçar o poder romeador e de comando do Secretário-Geral sobre o seu corpo de servidores. Tem, porém, o defeito de criar uma notável lacuna entre o pessoal de primeira classe no Secretariado (o pessoal permanente) e o de segunda classe (ou temporário).

A segurança no trabalho de uma ou de outra forma é muito importante para o moral do grupo. Isto não significa certeza absoluta de permanência no emprêgo pelo tempo que o empregado quiser. Significa, apenas, razoável segurança no emprêgo ou nos recursos financeiros dêle decorrentes, proteção contra arbitrariedades ou tratamento injusto. Poucos servidores insistiriam séria e formalmente em defender a tese de que têm direito de viver a salvo dos azares normais da vida ou a uma segurança maior do que a desfrutada na maioria de outras situações muito embora pudes-

sem tentar a conquista, polegada por polegada, de uma tal situação privilegiada. A dificuldade no caso das Nações Unidas é, apenas, de comparação; a segurança ou estabilidade de emprêgo nas Nações Unidas é igual a que o seu pessoal poderia encontrar em qualquer outra parte?

Esta questão é de importância fundamental, estando nela implícito, além disso, um sério conflito de interesses. O moral é um elemento importante, tanto para a administração como para os servidores; mas a insistência exagerada na tecla da estabilidade, poderia tornar a ONU prêsda da mediocridade ou de coisa pior. Nesse caso, como em muitos outros, não pode haver uma solução simplista! Os dois interesses devem equilibrar-se por meio de um tratamento cuidadoso e constante.

Há, hoje, em muitas partes do mundo, um extraordinário mal-estar! Êste se reflete na equipe de servidores das Nações Unidas. Mesmo em condições as mais favoráveis, haveria ali fatores morais peculiares. Para o pessoal de terras distantes haverá sempre possibilidade de frustração de carreira e das relações sociais normais, sendo, também, comum para êle a incerteza relativamente à possibilidade de restaurar essas relações e reencetar a carreira interrompida. O que se espera dos empregados é o que êstes podem esperar... são assuntos ainda não resolvidos pelo tempo e por convenções adequadas. As condições de vida na sede das Nações Unidas são estranhas para o pessoal que vem de fora. Uma Assembléia pode adotar política diferente da que lhe antecedeu e esta pode dizer respeito, inclusive, às condições de emprêgo.

Quando se planejava a ONU, a Comissão Preparatória afirmava:

A não ser que se ofereça ao pessoal alguma garantia de que poderá fazer carreira no Secretariado, a maioria dos melhores candidatos estrangeiros, naturais de todos os países, afastar-se-á inevitavelmente. Também, não se pode esperar que os integrantes da equipe de servidores da ONU subordinem, integralmente, os interesses especiais de seus países aos interesses internacionais se forem, apenas, temporariamente, afastados da administração das respectivas pátrias, embora continuem dependendo desta no que fere o seu futuro.

ro. E' importante, finalmente, que usufrua o Secretariado as vantagens da experiência e de boas tradições administrativas. Por estas razões, é indispensável que a massa de servidores internacionais seja constituída de pessoas que façam carreira no Secretariado.

Mas, observou com igual ênfase a Comissão :

O Secretário-Geral deve ter liberdade para oferecer colocação temporária, isto é, oferecer emprego, por um período e em condições que lhe convenham determinar, a especialistas em setores de atividades técnicas e, também, a pessoas que possuam qualificações políticas especiais, necessárias ao desempenho de tarefas urgentes e excepcionais.

No Secretariado, a tendência é para realçar, cada vez mais, as condições de emprego ou, melhor, o tempo de exercício do cargo. Três significativos argumentos esclarecem esse ponto. A doutrina de que os servidores "adquiriram direitos" enquanto trabalhavam e nas respectivas condições de emprego, idéia esta muito familiar no Secretariado, é, agora, exposta e tácitamente aceita. Um sistema de órgãos de apelação foi criado com a incumbência de apreciar as reivindicações do pessoal e aconselhar o Secretário-Geral a respeito dos recursos interpostos pelos servidores contra as decisões de dispensa ou relativos a quaisquer direitos por eles invocados. De julho de 1948 a julho de 1949, essas juntas de apelação promoveram trinta audiências e encaminharam ao Secretário-Geral "exposições de motivos" sobre dezessete recursos, sendo oito dessas exposições favoráveis aos apelantes, oito contrárias e uma imparcial. Desses dezessete pareceres o Secretário-Geral rejeitou três dos favoráveis e aceitou, parcialmente, um. A Assembléia-Geral, porém, criou, recentemente, um Tribunal Administrativo para apreciar os recursos interpostos pelo pessoal e contrários a atos do Secretário-Geral.

A alternativa entre o realce ao direito à estabilidade e o que se atribui ao sistema de carreiras, teses que apresentam suas virtudes e seus defeitos, ainda não foi decidida no âmbito da política básica de pessoal no Secretariado das Nações Unidas. Nesse dilema — como em tantos outros no setor de pessoal — deve o Secretário-Geral encontrar o único meio de equilibrar uma política que se ajuste a todas as condições e propósitos especiais do Secretariado. Esse objetivo é, de certo, mais fácil de ser enunciado do que realizado.

Treinamento

Uma equipe de servidores internacionais tem necessidade de um treinamento diferente. Essas necessidades resultam, em primeiro lugar, dos problemas especiais do Secretariado como uma nova organização internacional; em segundo lugar, da necessidade de transformar uma equipe de certo modo heterogênea em, razoavelmente, homogênea, quanto a seus pontos de vista e, em terceiro, do ca-

ráte: inédito e singular do trabalho do Secretariado, trabalho esse que requer alta dose de competência e um conhecimento que não se encontra fora da organização ou que exige importante ajustamento para que possa ser útil no serviço internacional.

Qualquer organização de vulto deve criar, em tempo relativamente curto, um código de disciplina e um corpo de ajustamento, idênticos aos que hoje existem nos organismos mais antigos, em consequência de vagaroso processo evolutivo, organismos esses que começaram em escala menor. Em sentido figurado, uma organização nova deve mesmo proceder conscienciosamente. Todas as dificuldades das novas organizações assumem aspectos de proporções imensuravelmente maiores, porém, num novo organismo internacional. O treinamento, imaginosamente concebido, é um instrumento importante e, talvez, mesmo principal para a criação, pronta e regular, de entendimentos, hábitos e normas de trabalho que possibilitem a rápida transformação de um aglomerado de estrangeiros numa equipe de servidores eficientes. Os chefes militares compreendem mais claramente do que os civis esse processo. No Secretariado, então, ele desperta mesmo uma atenção muito ligeira.

O Secretariado das Nações Unidas como órgão internacional deve, como se viu, recrutar seu pessoal entre povos das mais diferentes culturas. Num certo sentido, sua força está, exatamente, no fato de que representa todos os povos do mundo, isto é, está na sua heterogeneidade cultural. Mas, para funcionar como organização, deve o Secretariado criar entre seu pessoal um alto nível de homogeneidade de propósitos e de entendimentos. Deve, por isso, demolir as barreiras que se antepõem a uma comunicação fácil entre os membros de sua equipe de servidores. Chesters Barnard, um dos mais competentes estudiosos de organização, concluiu que seus elementos essenciais como sistema de cooperação constituem-se de : "sentido do propósito comum, doutrinação como o objetivo de inculcar esse propósito comum em todos os membros da equipe e desejo, da parte desses membros, de contribuirem com seus esforços para a realização do referido propósito."

Treinamento significa comunicação — para baixo, para cima e através de toda a organização. Nesse sentido, compreender todas as relações e contatos entre dirigentes e dirigidos, relações e contatos esses que são instrutivos em seus propósitos. Este é um ponto de vista a respeito de treinamento que só é encontrado nas organizações em que preponderam as concepções progressistas de administração. O treinamento assim concebido pouca relação tem com o ministrado nas salas de aula ou em outros programas formais de aperfeiçoamento, considerados de muita importância em tantas instituições. Em vez disso, ele diz respeito àquele método em que a supervisão é, em primeiro lugar, um processo educativo, uma série de oportunidades para transmitir aos subordinados a idéia

do propósito e provocar espontaneidade e esforço criador entre os membros da equipe. Isto não é um hábito casual e naturalmente adquirido pelas organizações. Por isso, os que têm a responsabilidade de prestar assistência ao Secretário-Geral em matéria de treinamento de pessoal da ONU, deve saber que a adoção do conceito de treinamento como "comunicação" é sua mais urgente tarefa. A necessidade mais urgente é de programas que contribuam para aumentar a compreensão, por parte do pessoal, do que realiza o órgão. A particularização do entendimento e dos interesses desse pessoal é de proporção muito séria!

Os programas de treinamento até agora postos em prática no Secretariado dizem respeito, principalmente, às necessidades de organização para fins de treinamento do pessoal nos assuntos de natureza técnica que seu trabalho compreende. A Comissão Preparatória recomendou e a Assembleia aprovou os seguintes princípios para o programa de treinamento.

Um sistema de treinamento post-admissivo vem de ser pôsto em vigor... Deve-se reservar um certo número de horas por semana durante as quais eles (as pessoas selecionadas para se submeterem a treinamento, principalmente os servidores cuja educação acadêmica foi interrompida pela

guerra ou é considerada inadequada) serão instruídos em linguagem oficial, administração e em questões técnicas relativas ao trabalho.

Acontece, porém, que nem mesmo esse programa simplista de treinamento foi cumprido eficientemente. Tem-se, porém, realizado algum trabalho em matéria de orientação do pessoal relativamente à organização, instituindo-se, também, o ensino da língua. Além disso, não raros os esforços empregados no sentido da preparação de chefes como, também, da promoção de atividades culturais e recreativas. Muito embora não sejam desprovidos de mérito, esses esforços não constituem senão um plano de treinamento marginal, de acôrdo com a concepção limitada enunciada pela Comissão Preparatória. Mais do que isto, esses esforços não atingem mesmo as necessidades mais fundamentais de treinamento da organização.

Visto, porém, como um meio hábil destinado a sanar as dificuldades especiais de uma organização nova e como um sinônimo de doutrinação, o treinamento auxiliaria, de modo significativo, a resolver os problemas básicos de organização do Secretariado. Um tal ponto de vista sobre o assunto muito contribuiria, também, para a criação de uma visão "internacional" entre os membros da equipe de servidores da ONU.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORGANIZAÇÃO

A Estrutura Científica e o Caráter Técnico da Organização do Trabalho

JOSÉ EIRAS PINHEIRO
(conclusão)

A TÉCNICA ERGOLÓGICA

COMO ser biológico e social, sente o homem uma série de necessidades que são satisfeitas pelo consumo de bens econômicos.

A Natureza coloca à disposição do homem os elementos capazes de satisfazerem essas necessidades; no entanto, apesar da própria prodigalidade da Natureza, há que assinalar a circunstância de que os elementos por ela fornecidos não existem em quantidade praticamente ilimitada, nem estão uniformemente distribuídos no espaço.

E justamente, por se apresentar uma desigualdade entre as necessidades e os meios, tem sempre o homem de se defrontar com o problema econômico.

Na solução desse problema, dois caminhos podem ser seguidos pelo homem. No primeiro, procura-se aumentar os meios pela técnica; no segundo, restringem-se as necessidades pela intervenção da ordem econômica, de maneira a assegurar, no espaço e no tempo, uma certa uniformidade na satisfação dos desejos humanos. Ficam, assim, traçados os dois caminhos, através dos quais o homem procura resolver o problema de sua subsistência, e eles são: a Técnica e a Economia Política.

Analisemos o primeiro. A Técnica pode servir ao homem, no aumento dos meios assecuratórios das satisfações de suas necessidades, através de duas modalidades: a técnica mecânica e a técnica administrativa. Na primeira, o aumento dos meios decorre de novos inventos e nova maquinaria. Entretanto, novos inventos e nova maquinaria não são empreendimentos que estejam apenas subordinados à vontade do homem. Procura, então, o ser humano preencher esta lacuna pela técnica administrativa, isto é, aumentando a eficiência e diminuindo os desperdícios de espa-

ço, tempo, matéria e energia. E, justamente, dentro deste setor é que se enquadra a Organização do Trabalho. Quando tal constatação não se fizesse suficiente para assegurar à Organização do Trabalho um caráter técnico, bastaria que se passasse à conceituação da técnica para confirmar esse caráter à Organização do Trabalho. A técnica, em seu conceito genérico, nada mais é do que o sistema de conhecimentos que tem por objeto aplicar os dados fornecidos pela especulação científica às necessidades de ordem prática e corrigir a prática nos pontos em que ela se afaste das leis científicas. Não resta dúvida sobre que a Organização do Trabalho, como técnica, constitui um sistema de conhecimentos, que tem por objeto aplicar os dados fornecidos pela especulação científica nos domínios da mecânica, da física, da química, da biologia, da sociologia, da psicologia e da economia política, às necessidades de ordem prática, relativas ao esforço humano em suas realizações úteis, e corrigir a sua execução, nos pontos em que ela se afastar das leis peculiares a essas ciências.

Torna-se bem evidente, assim, que a aplicação da especulação científica sintetiza-se na máxima eficiência do esforço humano, com o mínimo desperdício de espaço, tempo, matéria e energia.

A eficiência, conforme já tivemos ocasião de conceituar, é a quantidade de efeito obtido por unidade de dispêndio realizado.

É uma relação entre o efeito útil do esforço e a quantidade total do esforço que foi empregado. Isto vem mostrar, bem de perto, que os princípios estabelecidos no domínio da Física são aplicados à Organização do Trabalho, onde o efeito útil do esforço é análogo ao trabalho útil da máquina e o dispêndio total de esforço é análogo ao trabalho total da máquina. Esclarece-nos muito bem sobre o assunto o pensamento autorizado de

Luiz de Mendonça Júnior, a respeito do conceito de eficiência, quando assim se expressa:

“É um conceito análogo ao mecânico de rendimento que é a relação entre o trabalho útil e o trabalho total produzido por uma máquina” (1).

Verdade é que existe uma condição de analogia e não de igualdade; contudo, é esta mesma condição que vem corroborar neste aspecto importante: — a Organização do Trabalho, em seu objeto, já deixa bem patente um caráter técnico, pois evidencia a aplicação de um conceito científico, já firmado pela especulação científica, em outro ramo do conhecimento científico: — a Física. Não existe igualdade e, sim, analogia, porquanto o esforço humano jamais poderia ser igual ao mecânico quanto à composição e à natureza, ou vice-versa. Prova insofismável disto é que houve, na analogia, uma verdadeira assimilação do conceito de rendimento, quando aplicado ao esforço humano, passando a eficiência a ser medida através de uma relação entre a produção obtida e o esforço despendido, compreendendo este último o esforço humano e o material utilizado.

Mas não queremos restringir a apreciação do caráter técnico da Organização, apegando-nos somente à consideração de seu objeto. Investiguemos como as coisas se passam quanto à estrutura científica e nela encontraremos bem positivado o caráter técnico, através dos sistemas de organização. Muito embora acatemos a douda definição de Nogueira de Paula, que caracteriza o sistema, sob um aspecto geral, como sendo: “um conjunto de princípios coerentes, de meios coordenados e de formas compatíveis para a realização de um fim determinado” (2), ao particularizar esta definição nos sistemas de Organização do Trabalho, não teremos dúvida em aceitá-la com uma ressalva que se impõe logo de início: os princípios, a que se refere o insigne mestre patricio, só poderão ser tomados na Organização do Trabalho com um sentido muito amplo, de modo a que fiquem nêles enquadrados também os princípios a que Taylor chama “de princípios fundamentais do seu sistema” (3).

Uma simples análise de tais proposições evidencia o integral caráter normativo dos mesmos princípios. Poderiam, dentro do próprio raciocínio lógico ser, quando muito, conceituados como leis normativas ou simplesmente normas. Nunca seriam princípios experimentais autônomos nem princípios próprios da Organização. Ao invés de tais princípios terem uma base experimental, êles são deduzidos de outros já estabelecidos. E d logo em seguida origem às chamadas regras técnicas ou, seja, as maneiras processuais, a que se deve submeter o esforço humano, achando-se

implícita nelas a observância daqueles mesmos princípios normativos. Assim, feita esta primeira ressalva, evidencia-se, desde logo, um caráter normativo dentro do primeiro sistema de Organização do Trabalho, o que vem corroborar, de maneira positiva, o fato insofismável de um caráter técnico da Organização do Trabalho. Isto, ali não poderia deixar de ocorrer uma vez que a essência do sistema Taylor fundamenta-se em s caráter técnico, conforme o esclarece a autoridade e oportuna lição de Nogueira de Paula:

“O sistema Taylor nada mais é do que a aplicação sistemática do método da divisão de Descartes à Organização Científica do Trabalho, cujo emprêgo, por longo tempo, julgado impossível pela grande complexidade e elevado preço de custo de sua aplicação às usinas foi realizado de modo particularmente notável pelo grande engenheiro americano” (4).

Desta sábia observação ressalta que isto significa a aplicação de dados fornecidos pela especulação científica, ao esforço humano, no sentido de torná-lo mais eficiente. Todavia, cumpre notar que o caráter técnico da Organização do Trabalho não se tornou desde logo mais explícito com o estabelecimento de novos estudos. Isso, já o assinalamos ao notar os insucessos que tivera Taylor, quando inicialmente encetava seus estudos em relação ao operário. Os insucessos fizeram com que o precursor da Organização do Trabalho enveredasse por um outro caminho, que foi o estudo do esforço humano. Muito embora chegasse a resultados satisfatórios na nova orientação, ainda se fizeram sentir lacunas em seu sistema, oriundas, justamente, do elemento que abandonara. Havia o inconveniente da mecanização que destruía a iniciativa pessoal do homem, reduzindo-o a simples condição de animal. Procurava em seu sistema especializar ao excesso a produção do operário e adaptá-lo à máquina, o que concorria de modo impressionante para o aniquilamento da iniciativa própria.

Por outro lado a instituição da tarefa por tempo determinado, em função da qual se estabelecia a remuneração, faz com que o operário procure executá-la num tempo inferior ao estabelecido, o que determina a transformação do homem em máquina, advindo daí os efeitos da “surmenage”. Dêsse fato infere-se logicamente o douto conceito de Nogueira de Paula:

“Como vimos o sistema Taylor não resolveu completamente o problema fundamental da organização científica do trabalho e a questão continuou a preocupar a atenção dos cientistas e de industriais” (5).

Roberto Simonsen sintetiza muito bem êsse assunto da seguinte forma:

(1) LUIZ MENDONÇA JÚNIOR — Obra citada, vol. I, pág. 105.

(2) 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. 5.

(3) CÉSAR CANTANHEDE — Obra citada, pág. 42.

(4) LUIZ NOGUEIRA DE PAULA — *Racionalização* — Rio de Janeiro, 1932, pág. 34.

(5) LUIZ NOGUEIRA DE PAULA — *Racionalização* — Rio de Janeiro, 1932, pág. 37.

"Coube, então, a Gilbreth, seu discípulo e continuador, o aperfeiçoamento procurado. Taylor estabelecera a base de seu sistema no salário diferencial em relação aos movimentos cronometrados. Gilbreth não abandonou o movimento, porém, o decompôs e o estudou sob o ponto de vista da fadiga mínima. Enquanto Taylor se preocupava em estabelecer o tempo em função dos movimentos, Gilbreth passou a estudar esses mesmos movimentos através de uma decomposição minuciosa. Conseguiu registrar esses movimentos através dos filmes e gráficos e estabelecer uma coordenação adequada para cada tarefa.

Não se pode negar a Gilbreth o título de precursor da fisiologia do trabalho, mas forçoso é apontar, em seus estudos, uma lacuna: — no estudo detalhado dos movimentos, medira a amplitude, a velocidade e a duração dos mesmos, tomando por base o tempo objetivo ou cronometrado, sem levar em conta o tempo subjetivo, ou seja, o ritmo que constitui elemento pessoal. Como não desconhecemos, a diferença de tempos ocorridos na execução de um mesmo movimento por diversas pessoas, é função de fatores meramente pessoais, dado que o ritmo varia de pessoa para pessoa" (6).

Abriu-se, porém, daí o campo ergológico à fisiologia. Procuraram, então, os fisiologistas resolver o problema da organização científica do trabalho, pesquisando, sobretudo, a resistência física do ser humano. Uma vez conseguida esta determinação, estaria solucionado o problema da fadiga humana. Então entraram em ação os fisiologistas estabelecendo um conjunto de conhecimentos que têm por objeto aplicar os dados fornecidos pela especulação científica da fisiologia às necessidades de ordem prática, relativas à execução do esforço humano; e corrigir esta mesma execução, nos pontos em que ela se afasta das leis científicas. Isto constitui uma técnica, cuja designação hoje universal se faz sob a denominação de fisiotécnica. Estava, deste modo, sanado o problema da "surmenage" deixado por Taylor e atenuado por Gilbreth, mas permanecia ainda de pé o da mecanização. Surgem, então, as investigações no campo da Psicologia experimental, orientadas em pesquisar e evidenciar as aptidões e as qualidades de cada indivíduo, a fim de orientá-lo para a execução de tarefas adequadas, evitando-se que fôsse levado na direção imposta pelas próprias tarefas.

Pelo estudo das aptidões e qualidades, procurou a Psicologia afastar o automatismo, assegurando a integridade psíquica do indivíduo em pleno trabalho. E, assim, surge nova disciplina ergológica: — a Psicotécnica, que constitui um conjunto de conhecimentos, cujo objeto como sucede com a Fisiotécnica é aplicar os dados fornecidos pela especulação científica da psicologia às necessidades de ordem prática relativas à exe-

cução do esforço humano, e corrigir esta mesma execução nos pontos em que ela se afasta das leis científicas. Porém, desde Taylor até a fase da Psicotécnica, inclusive, não haviam ainda os pesquisadores se preocupado com o problema correlato que se fazia sentir: — a sistematização daquilo que nos revelara Taylor, a Fisiotécnica e a Psicotécnica. Haveria, por assim dizer, a necessidade de estabelecer uma sistematização entre os dados experimentais, os fisiológicos e os psicológicos, de modo a estabelecer perfeita harmonia entre eles. Este problema foi perfeitamente resolvido por Fayol, com a divisão de todas as operações que integram o funcionamento de uma empresa, em grupos fundamentais, distinguindo para cada um desses grupos um organismo peculiar. Por aí verificamos a aplicação também de dados fornecidos pela especulação científica, à Organização do Trabalho. O sistema Fayol, todavia, em nada é contraditório ao de Taylor mas sim, é dele um complemento indispensável. Já verificamos que tanto o Taylorismo como a Fisiotécnica e a Psicotécnica não prescindem de caráter técnico que aumenta progressivamente; e muito menos o prescindira o Fayolismo, que constitui, sem dúvida, um complemento do primeiro. No evoluir desse caráter técnico, aparece o sistema Ford, que traz à Organização do Trabalho um senso econômico mais apurado. Os grandes êxitos econômicos e financeiros de Ford repousam exatamente na estrutura de seu sistema, que vai buscar seus elementos básicos nos princípios econômicos da produtividade, da intensificação e da economicidade, o que nos leva a atribuir, também, ao sistema Ford um outro caráter técnico, pois que ele condensa um conjunto de conhecimentos que têm por objeto aplicar os dados fornecidos pela especulação científica da Economia às necessidades de ordem prática relativas à execução do esforço humano e corrigir esta mesma execução nos pontos em que ela se afasta das leis básicas da Economia.

Da consideração dos principais sistemas da Organização do Trabalho, conseguimos uma identificação da técnica através deles. Aliás, a definição de sistema de Organização do Trabalho como: — um conjunto de leis ou princípios normativos, de meios de atividade técnica e de formas ou tipos de organização, para assegurar a eficiência máxima do esforço humano com o mínimo desperdício de espaço, tempo, matéria e energia, — faz pressupor que toda a técnica de Organização do Trabalho aí resida. Os sistemas de organização se fundamentam em leis, ou princípios diretores, cuja observância vem assegurada através dos meios, ou métodos de ação que se processam através da divisão dos esforços — com o método na divisão do trabalho, da sucessão desses mesmos esforços — com o da coordenação e do estabelecimento dos processos operatórios em que vão ser utilizados esses mesmos esforços — como o método da padronização.

Estes meios de ação trazem implícitas as respectivas conseqüências que constituem os ele-

(6) ROBERTO SIMONSEN — As finanças e a indústria — Conferência realizada no Mackenzie College — São Paulo, 1931.

mentos indispensáveis na organização do esforço humano: — a especialização, a sistematização e a normalização.

Os meios de ação, ora considerados, asseguram a perfeita observância aos elementos subjetivos do sistema, ou seja, aos princípios, ou leis normativas, indispensáveis a uma forma de organização da empresa, compatível com sua finalidade geral: a máxima eficiência de esforços aplicados com o mínimo dispêndio de espaço, tempo, matéria e energia. Diante do exposto verifica-se que o caráter técnico da Organização do Trabalho acentua-se sobremodo dentro da sua própria sistematologia.

CONCLUSÕES GERAIS

No estudo de tão extensa e complexa proposição, qual a da tese que elegemos, tornou-se indispensável sua análise à luz dos métodos de investigação e de exposição instituídos pela lógica.

Assim procedemos, não só para atender ao imperativo de um plano de estudos preestabelecido, mas também com o objetivo de demonstrar que a Organização do Trabalho possui, ao lado dos métodos gerais de investigação, processos próprios de exposição didática.

Essa diretriz nos conduziu, no estudo da tese apresentada, a dividi-la em partes especiais correspondendo cada uma dessas partes aos requisitos essenciais da Ciência autônoma.

Inicialmente, procuramos caracterizar o conhecimento empírico e o conhecimento racional na Organização do Trabalho, precaução que se impunha como preparação ao estudo da tese, porque dela decorrem as bases essenciais da Ciência.

Analisando ainda o conhecimento empírico, vimos que a Organização do Trabalho, durante longo período, não foi objeto de preocupação do espírito humano.

Os primeiros vestígios das cogitações mentais sobre a Organização do Trabalho foram o fruto das organizações sociais e se acentuaram na era industrial, com o advento da máquina. A evolução lenta destes estudos se deve à conjuntura dos seus elementos e à complexidade do ser humano.

Acentuamos, então, os recursos metodológicos de que nos valem para vencer, senão totalmente, mas em parte, a complexidade do problema.

Verificamos, em consequência, que tal estado de coisas influiu, como certamente teria de influir, na base lógica, ou seja, no conhecimento racional.

Tivemos também ocasião de assinalar a subordinação da Organização do Trabalho a outros ramos do conhecimento humano, já definitivamente consagrados como Ciências autônomas. Essa observação nos despertou a idéia de que seria uma impropriedade considerar-se a Organização do Trabalho como Ciência autônoma.

No propósito de demonstrar nosso ponto de vista, pela análise procedida, concluímos que não

se evidenciaram, desde logo, as condições a que deveria satisfazer a Organização do Trabalho, para que ela pudesse ser conceituada como Ciência.

Procedemos, então, a minuciosa investigação analítica do conceito de ciência, porque, sem tal exame, jamais seria possível caracterizarmos a Ciência de um modo geral e verificarmos, especialmente, se caberia ou não a particularização de seu conceito ao caso especial da Organização do Trabalho.

Uma vez firmado o conceito genérico de Ciência, passamos depois a verificar se era possível, dentro desse conceito, enquadrar-se a Organização do Trabalho. Para tanto, procuramos, através de uma análise serena e imparcial, verificar se a Organização do Trabalho satisfazia a todas as condições estabelecidas preliminarmente, para que um conjunto de conhecimentos pudesse erigir-se em Ciência autônoma.

Nesse sentido, examinamos, em primeiro lugar, o fenômeno ergológico e verificamos que qualquer abstração formulada na Organização do Trabalho seria de pequena influência em nosso estudo porque a maioria dos conceitos abstratos nela utilizados são provenientes de outras Ciências já instituídas. Entretanto, esta circunstância não resulta na negação do fenômeno ergológico, que subsiste no quadro das abstrações lógicas já definitivamente firmadas, dado o fato primordial de fazer a própria inteligência humana parte integrante deste fenômeno.

Importa isso dizer que o conjunto de conhecimentos relativos ao trabalho humano forma uma classe de fenômenos típicos que, embora compreendidos em outros ramos de conhecimento, conserva, no entanto, uma característica peculiar.

Destarte ficou, desde logo, evidenciado que a Organização do Trabalho satisfazia a primeira condição indispensável à formação da Ciência.

Fizemos depois a verificação da segunda condição: a *coordenação lógica*. Em outras palavras, verificamos que aqueles fenômenos pertencentes a uma mesma classe guardavam entre si uma ordem de sucessão cronológica, de maneira a apresentar conexão íntima entre os seus elementos. Tal condição foi também satisfeita pelos fenômenos ergológicos, dado que, duas de suas características — a inteligência e a vida já, por si mesmas, são sínteses de parcelas sistematizadas e coordenadas da atividade biopsíquica do homem.

Prosseguindo em nosso estudo analítico, atentamos para a terceira condição, ou seja, a *unidade de objeto*, procurando constatar se no conjunto de conhecimentos relativos à Organização do Trabalho, havia ou não uma finalidade comum.

Para satisfazer esta condição, procuramos, em primeiro lugar, demonstrar a improcedência da controvérsia em relação ao objeto da Organização do Trabalho, esclarecendo que, entre a eficiência e o preço de custo, havia apenas uma inversão de conceitos, pois que, a obtenção máxi-

ma da primeira, na produção, importava na diminuição do segundo. Por outro lado, se nos apegássemos à noção de preço de custo mínimo, estaria também aí implícita a máxima eficiência ou rendimento da atividade humana na produção.

Donde concluímos que a Organização do Trabalho possui um objeto próprio, qual seja o de assegurar ao esforço humano o máximo rendimento ou eficiência, na realização de objetivos ou finalidades úteis.

Procedemos então a verificação da quarta condição: a existência de *princípios fundamentais autônomos*. Aqui verificamos a procedência da previsão feita em relação à base física e à base lógica da Organização do Trabalho.

A contribuição da Ciência da Organização do Trabalho ficou, deste modo, patenteada pelo fato de que todos os princípios apontados como fundamentais da Organização nada mais são do que particularizações, por dedução ou analogia, de proposições básicas de outras ciências. Essa condição, portanto, não foi satisfeita pela Organização do Trabalho para ser conceituada como Ciência particular.

Com modesto intuito de proporcionar à Organização do Trabalho, em futuro talvez próximo, os foros de uma ciência autônoma, apresentamos despretensiosa contribuição, formulando um conjunto de *leis teóricas do trabalho humano*.

Do resultado da análise, até então procedida, podemos concluir que a Organização do Trabalho ainda não pode ser conceituada como uma ciência autônoma; entretanto, esta circunstância em nada impede que lhe reconheçamos desde já uma estrutura científica sólida, estável e coerente.

Concluído o estudo da primeira parte de nossa proposição, procuramos, então, dentro do mesmo espírito analítico, considerar a segunda parte, que consistiu, primeiro, em conceituar genericamente a Técnica, como um sistema de conhecimento que tem por objeto aplicar os dados fornecidos pela especulação científica às necessidades de ordem prática e corrigir a prática nos pontos em que ela se afasta das leis científicas.

Verificamos que, dentro de tal conceituação, podia ser situada a Organização do Trabalho através de seu objeto e de seus sistemas. E não deixamos também de evidenciar o caráter técnico que se fazia sentir na psicotécnica e na fisiotécnica, partes integrantes da própria estrutura da disciplina que objetiva nossa tese.

Enfim, verificamos, nos variados aspectos da Organização do Trabalho, a aplicação dos dados fornecidos pela especulação científica, nos domínios da Mecânica, da Física, da Química, da Biologia, da Sociologia, da Psicologia e da Economia Política, às necessidades de ordem prática relativas à execução do esforço humano em suas realizações com objetivos úteis e corrigir sua execução nos pontos em que ela se afasta das leis peculiares às ciências antes referidas.

Em conclusão, podemos dessa forma conceituar a Organização do Trabalho como uma disciplina de caráter tecnológico.

Por fim, já que analisamos tôdas as partes de nossa tese poderemos agora, mais uma vez, subordinando nosso espírito à metodologia expositiva, sintetizar, em conclusão geral, que a Organização do Trabalho é uma disciplina de sólida estrutura científica e de perfeito caráter técnico, pelo que, parece-nos ficar demonstrada a proposição que constitui o objeto de nossa modesta e despretensiosa tese.

BIBLIOGRAFIA

ANDERSON (E. H. e G. T. Schwenning) — *Organização Científica da Produção* — Tradução brasileira de Olimpio Carr Ribeiro e G. M. Carr Ribeiro — São Paulo, 1945. Editôra Atlas S/A. — 1 vol. in 8.º de 311 págs.

B

BITTENCOURT (Florian Peixoto) — *Programa da Cadeira de Economia das Indústrias*, da Escola Nacional de Química da Universidade do Brasil — Rio de Janeiro, 1945. Escola Nacional de Química da Universidade do Brasil.

C

CRUZ (Estêvão) — *Compêndio de Filosofia* — Pôrto Alegre, 1946. Livraria Globo — 1 vol. in 8.º de 640 págs.

CANTANHEDE (César) — *Curso de Organização do Trabalho* — São Paulo, 1946. Editôra Atlas S/A. — I vol. in — 8.º de 216 págs.

COMTE (Augusto) — *Systhème de Philosophie Positive* — Paris, 1942. Archives Positives — 1 vol. in 8.º, de 512 págs.

CARREL (Alexis) — *O Homem, Êsse Desconhecido* — Tradução portuguesa de Adolfo Casais Monteiro — Pôrto, 1938. Editôra Educação Nacional — 1 vol. n.º 16, de 370 págs.

COMTE (Augusto) — *Synthèse Subjetive* — Paris, 1856. Vitor Dalmont — 2 vols. in — 8.º.

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

D

DUTTON (Henri P.) — *Princípios de Organização* — Tradução brasileira de E. S. Mesquita e Levi X. Sousa — 2.ª edição — São Paulo, 1947. Editôra Atlas S/A. — 1 vol. in 8.º, de 284 págs.

F

FRANCA S. J. (Pe. Leonel) — *Noções de História da Filosofia* — São Paulo, 1943. Companhia Editôra Nacional S/A. — 1 vol. in 8.º, de 571 págs.

FERRAZ (João de Sousa) — *Psicologia Humana* — São Paulo, 1945. Livraria Acadêmica — 1 vol. in 16, de 343 págs.

G

GRAU (Kurt Joachim) — *Lógica* — Rio de Janeiro, 1935 — Editôra Atenas — 1 vol. in 16 de 190 págs.

H

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

J

JÚNIOR (Luiz Mendonça) — *Curso de Organização Racional do Trabalho* — São Paulo, 1945 — 3.^a edição. Editora, Clássico-Científica — 3 vols. in 8.^o.

K

KAFURI (Jorge F.) — *Lições de Estatística Matemática* — Rio de Janeiro, 1934. Flores & Mano — 1 vol. in 8.^o de 142 págs.

KAFURI (Jorge F.) — *Programa do Curso de Organização do Instituto Técnico de Organização e Contrôlo* — Rio de Janeiro, 1941. Serviços Hollerith, S/A. — 1 vol. in 8.^o de 44 págs.

L

LIMA (Alceu Amoroso) — *Obras Completas de Alceu Amoroso Lima* — 3.^a Parte — Problemas Sociais, Tomo 2.^o; — *O Problema do Trabalho* (Ensaio de filosofia econômica) — Rio de Janeiro, 1947 — Editora A.G.I.R. S/A. — 1 vol. in 8.^o de 287 págs.

LIMA (Eusébio Queiroz) — *Princípios de Sociologia Jurídica* — Rio de Janeiro, 1922. Livraria Editora Conselheiro Cândido de Oliveira S/A. — 1 vol. in 8.^o de 355 págs.

M

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

MENEZES (Djacir) — *Economia Política* — Pôrto Alegre, 1936. Edição Livraria Globo — 1 vol. 8.^o de 296 págs.

P

PIEMENTA (Joaquim) — *Sociologia Jurídica do Trabalho* — Rio de Janeiro, 1946. Editora Nacional de Direito Ltda. — 1 vol. in 8.^o de 264 págs.

PERIETEANU (Alexandre) — *La Méthode Scientifique* — Paris, 1932. Alcan — 1 vol. in 16 de 204 págs.

PAULA (Luiz Nogueira de) — *Metodologia da Economia Política* — Rio de Janeiro, 1942. Irmãos Pongetti Editores — 1 vol. in 8.^o de 243 págs.

PIERSON (N. G.) — *Traité d'Economie Politique* — Tradução francesa de Louis Sourret — Paris, 1946. Marcel Giard — 2 volumes in 8.^o.

POINCARÉ (Henri) — *La Science e l'Hipothese* — Paris, 1932. Flammarion — 1 vol. in 16 de 290 págs.

PAULA (Luiz Nogueira de) — *Síntese da Evolução do Pensamento Econômico no Brasil* — Rio de Janeiro, 1942. Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — 1 vol. 8.^o de 198 págs.

PAULA (Luiz Nogueira de) — *Racionalização* — Rio de Janeiro, 1932. Oficinas Alba — 1 vol. in 16 de 192 págs.

PAULA (Luiz Nogueira de) — *Programa da Cadeira de Prática Profissional e Organização do Trabalho do Curso de Arquitetura da Escola Nacional de Belas Artes da Universidade do Rio de Janeiro* — Rio de Janeiro, 1937. Borsoi & Cia. — 1 vol. in 8.^o de 88 págs.

PEREIRA (Altamirano Nunes) — *Organização e Tráfego das Indústrias* — Paraná, 1928. Editora Republicana — 1 vol. in 8.^o de 142 págs.

PAULA (Luiz Nogueira de) — *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.

PARETO (Vilfredo) — *Introduction in Théorie Mathématique de L'Echange de Antonio Osório* — Paris, 1913. Giard & Brière — 1 vol. in 8.^o de XVIII, 396 págs.

R

ROBINET — *Filosofia Positiva* — Tradução brasileira de Belisário Vieira Ramos — Rio de Janeiro, 1934. Editora Atlântica — 1 vol. in 16 de XX, 186 págs.

S

SIMONSEN (Roberto) — *As finanças e a indústria* — Conferência realizada no Mackenzie College — São Paulo, 1931.

W

WALTHER (Léon) — *Técno-Psicologia do Trabalho Industrial* — Tradução brasileira do Prof. Lourenço Filho — São Paulo, 1929. Companhia Melhoramentos de São Paulo — 1 vol. in 8.^o de 205 págs.

ORÇAMENTO

Da Iniciativa em Matéria Orçamentária

JURANDYR COELHO

NÃO é sem justa razão que há de considerar-se o problema da iniciativa em matéria orçamentária, como de suma importância, não só pelo fato de envolver indagações de cunho nitidamente constitucional, como pela circunstância de se constituir também em um dos mais importantes capítulos da técnica orçamentária. Tal modo de encarar a questão já foi ressaltado por Jêze, na afirmação de que a iniciativa reveste um poder considerável em matéria financeira que avulta de importância, principalmente em relação ao orçamento. Mais isto se patenteia se se levar em consideração que o assunto em causa diz de perto às relações que devem existir entre os poderes públicos, em se atentando às palavras de Micelli, na consideração de que a iniciativa é uma forma de cooperação nas funções legislativas.

Em relação ao orçamento, três sistemas se deparam :

- a) os que dão a iniciativa como da exclusiva competência do Governo;
- b) os que entendem que tal função deve competir apenas ao Poder Legislativo;
- c) os que afirmam que deve haver uma participação harmoniosa dos dois poderes, cabendo ao Executivo a organização da proposta e ao Legislativo a votação. No tocante a esta última fase, o Legislativo participaria do processo orçamentário através do exame da proposta elaborada pelo Executivo, seja por intermédio de sua Comissão de Finanças, seja ulteriormente, por ocasião da discussão em plenário.

Não cabe nos limites do presente trabalho descer a maiores detalhes sobre a organização e o funcionamento de cada um desses sistemas. Mais do que isso interessa focalizar o problema em relação ao Brasil. Se no Império a entrosagem do mecanismo orçamentário teve a co-participação dos poderes Executivo e Legislativo, o mesmo não se pode dizer em relação à primeira Constituição

republicana, pelo menos no campo doutrinário, de vez que na prática o problema foi superado. Assim, comentando os dispositivos constitucionais de 1891, entendia Agenor de Roure (1):

“A Constituinte queria dar a iniciativa das leis à Assembléia e ao Imperador conjuntamente. Dissolvida a Constituinte sem haver votado a Constituição, a Carta de 1824 deu a iniciativa das leis de impostos à Assembléia, mas tornou a elaboração orçamentária dependente da proposta (art. 172). A Constituição da República tornou privativa do Congresso Nacional a iniciativa das leis sem abrir a exceção que a Carta do Império abria para os orçamentos; isto é, frisou bem que a iniciativa era só do Poder Legislativo e nem admitiu que o Executivo continuasse a ter a iniciativa orçamentária por meio da proposta”.

A base desse pressuposto opinava êle que a legislação ordinária posterior contradizia o propósito claro da Constituição.

Em que pese, porém, a autoridade de Roure, há que se argumentar com Aurelino Leal (2) que :

“A Constituição é um todo lógico. Quando ela declarou privativas do Congresso certas atribuições, traçou um círculo de ação que se deve entender sem prejuízo de outras funções dos demais poderes. O art. 29 reconheceu ao Executivo o direito de iniciativa, mas não disse como êle devia praticar tal iniciativa. Apenas conferiu à Câmara competência para discutir, com preferência sobre o Senado, “os projetos oferecidos pelo Poder Executivo”. É uma fase genérica que admite a iniciativa do Executivo no formular os projetos de lei. Se, pois, a Constituição admite essa iniciativa, uma lei ordinária conferindo ao governo, mas sem pear a ação do Congresso, o direito de iniciativa de um projeto determinado está rigorosamente dentro da lei fundamental. A privatividade congressual nada sofre com o caso, porque é o Congresso que vai definitivamente orçar a receita e fixar a despesa, exercendo largo contraste sobre a ação do governo”.

(1) AGENOR DE ROURE — *O orçamento* — pág. 51 — Pimenta Melo & Cia. — Rio — 1926.

(2) AURELINO LEAL — *Teoria e Prática da Constituição* — pág. 526. Em idêntico sentido veja-se Carlos Maximiliano — *Comentários à Constituição* — pág. 363. 2.^a ed. Rio — 1923.

E assim é que acolhidos os argumentos contra os quais se insurgia Roure, a legislação ordinária concedeu ao Ministro da Fazenda a iniciativa das leis de orçamento. Tal situação manteve-se até hoje, adaptando-se, porém, como não poderia deixar de ser, às transformações que soem ocorrer motivadas pelo progresso e pela cultura. Assim, a iniciativa das leis de orçamento continua em mãos do Executivo, a quem cabe organizar a proposta de orçamento através do Departamento Administrativo do Serviço Público e do Ministério da Fazenda.

Os fatores que concorreram para a entrega da iniciativa ao Poder Executivo já eram na época republicana proclamados por um dos mais insignes constitucionalistas — João Barbalho (3):

“Mas, sendo dos poderes públicos o executivo ou o governo quem tem o manejo da administração geral, dirigindo-a nos seus diversos ramos, fazendo-lhe os gastos e até os de alguns serviços que não se acham sob sua gestão (parlamento, justiça), é ele incontestavelmente o mais próprio para calcular quanto se tem de despendê-lo”.

A par dêste, outros argumentos se vieram juntar, decorrentes da posição e do acréscimo de importância das atividades ligadas ao orçamento, e cuja influência se fez sentir, proporcionando modificações de salutareos efeitos para o aperfeiçoamento do processo orçamentário.

Combatendo a iniciativa parlamentar, com a sua inegável autoridade, argumentava Jêze (4) que as Assembléias esbanjavam os dinheiros públicos, deixavam-se impressionar por razões humanitárias e cediam às necessidades do reclamo eleitoral. Confiar às Assembléias a missão de preparar o orçamento, continuava êle, é retirar à administração sua função primordial. Além do mais, como acentuou Stourm (5), somente o Executivo se encontra em posição adequada para levar a cabo tal tarefa, para atender aos reclamos públicos, mercê de sua visão tão imparcial, quão extensa do assunto.

(3) JOÃO BARBALHO — *Comentários à Constituição Federal* — pag. 140 — F. Briguiet. Rio — 1942.

(4) GASTON JÊZE — *Cours de Science des Finances et de législation financière française* — 6 éd. — Paris — Marcel Giard — 1922 — pg. 59.

(5) RENÉ STOURM — *Cours des Finances — Le budget* — pg. 53 — Lib. Guillaume — Paris — 1896: Placé au centre du pays, pénétrant journellement, par l'hierarchie de ses fonctionnaires, jusqu'aux sein des mondes villages, il se trouve mieux que personne apte à ressentir d'abord l'impressions des besoins et des vœux publics, puis à en apprécier, le mérite comparatif, par conséquent à chiffrer budgétairement la juste satisfaction que chacun de ces besoins et des vœux comporte”.

Mais recentemente, Lauffenburger (6), ratificando tais pontos de vista, não teve dúvidas em proclamar que não só razões de ordem política, mas também motivos de ordem técnica indicavam que ao Executivo devia caber tal tarefa. Em primeiro lugar, o Governo, melhor do que ninguém, conhece, graças às relações administrativas, as necessidades de serviço e os prováveis rendimentos das receitas. E' êle o responsável pela execução do orçamento e por isso, há, de sua parte, interesse em bem preparar o orçamento. Enfim, o projeto de orçamento é uma coisa a tal ponto complexa e delicada que somente um homem ou um grupo restrito de homens pode por êle ser responsável. A homogeneidade que caracteriza o orçamento não é compatível com os interesses de uma assembléia numerosa.

A aceitação de tais postulados constituiu, por assim dizer, o ponto de partida para o progresso do orçamento brasileiro. Não obstante a paralisação que se lhe denotou nos últimos tempos, onde conforme acentuou a mensagem orçamentária enviada recentemente ao Congresso “a interferência de outros departamentos da administração nas atividades específicas do órgão central de elaboração orçamentária trouxe como consequência o desprestígio e a redução do nível técnico dêsse mesmo órgão, afetando sensivelmente a fase inicial do processo orçamentário e permitindo o retorno de vícios e imperfeições outrora eliminados” é de se esperar que prossiga, agora no caminho encetado anteriormente.

Para alcançar tal objetivo é necessário que novas medidas sejam propostas como complemento indispensável de um orçamento sadio e equilibrado. Com efeito, se, na elaboração da proposta, tem o Governo a liberdade de traçar o seu campo de ação, o seu programa de atividades, por ocasião da votação orçamentária, êsse mesmo plano é modificado, transformado através do uso do direito de emenda que, não obstante assegurado àqueles que têm assento no Congresso Nacional, pode transformar-se em perigoso expediente, capaz de subverter completamente os princípios e os postulados a que não pode escapar o orçamento.

Os efeitos, na prática, da ação legislativa sobre o orçamento, incorporam à lei de meio milhar de emendas em se confirmando tal fato pelo quadro abaixo :

Ano	Proposta do Governo	Lei do orçamento
1948	13.657.406.713	14.596.041.044
1949	17.440.130.588	19.370.015.769
1950	20.349.376.098	22.290.416.784

(6) Lauffenburger — *ob. cit.* pg. 36.

e onde se depara o contraste entre a proposta elaborada pelo Governo e aquela que posteriormente foi enviada à sua sanção. Evidentemente, o processo legislativo de votação do orçamento dá ensejo a que, através de emendas, sejam atendidos interesses de ordem diversa, mas que não devem prevalecer atendendo-se a que o orçamento é o instrumento através do qual se discrimina em termos de dinheiro a atividade do Estado. Tal atividade decorre de um princípio de homogeneidade de ação do Governo que sabe quais são as áreas e os objetivos a serem atingidos com determinados quantitativos financeiros. Se se introduzem novas disposições na proposta, transforma-se evidentemente o plano inicial.

Para sanar tais inconvenientes, várias soluções foram propostas, tôdas elas atinentes a restringir a ação do Legislativo no setor orçamentário. Em França, o art. 17 da lei constitucional, de 27 de outubro de 1946, estatui que:

"Les députés de l'Assemblée Nationale possèdent l'initiative des dépenses. Toutefois, aucune proposition tendant à augmenter les dépenses prévues ou à créer des dépenses nouvelles ne pourra être présentée lors de la discussion du budget, des crédits provisionnels et supplémentaires"

donde se concluir com Lauffenburger que: "Si les députés conservent ainsi la faculté de déposer des propositions de lois entraînant de nouvelles dépenses, ils ne peuvent toutefois suggérer aucune augmentation des crédits lors des discussions budgétaires; les crédits demandés par le gouvernement constituent toujours un maximum (6). Nos Estados Unidos, em Maryland e Nova Iorque, procurou-se limitar a ação legislativa sem resultados positivos, conforme o depoimento de Buck (7). No Brasil, muito embora se tenha discutido o problema, até hoje ainda não se chegou a um

resultado satisfatório. E, até mesmo as soluções que foram propostas nesse sentido não tiveram a aceitação que se deveria esperar, à semelhança do projeto do Código Financeiro apresentado por Alfredo Varela onde o assunto era disciplinado no art. 25 e 26 "in verbis":

"Art. 25. As emendas do Congresso Nacional aos orçamentos da despesa, salvo o caso do art. 26, serão aceitas pela Mesa da Câmara ou do Senado, unicamente quando proponham diminuição das verbas consignadas para os diferentes serviços.

Parágrafo único. Se o Governo, em mensagem motivada, se declarar contrário à diminuição, nunca esta será tal que reduza a dotação a menos de dois terços da média do último decênio. Se fôr despesa que não tenha variado, a redução nunca se fará de tal forma que dificulte ou impossibilite a continuação do serviço, isto é, não poderá ir além de um quarto da verba.

Art. 26. As emendas criando, aumentando ou suprimindo despesas só serão aceitas se forem votadas em projetos especiais, declarando êstes se são realizáveis com os recursos ordinários do orçamento ou com fundos especiais ou levantados por meio de operações de crédito".

E, não se diga que não há exemplos a serem seguidos neste terreno, porquanto, atualmente, disso dão uma mostra as Constituições estaduais de Santa Catarina e Pernambuco, ao restringirem "ex-vi" do disposto nos arts. 21 e 28 respectivamente, a competência da Assembléia estadual que não poderá aumentar a despesa global proposta pelo Governador. Se isso se aplica aos Estados, por que o problema não pode ser discutido em relação ao âmbito federal? Por que não sujeitar a apresentação de emendas ao processo comum de feitura das leis ou sujeitá-las à votação especial em concordância com os requisitos exigidos pelo art. 26 do projeto Alfredo Varela? O problema está a exigir solução que não deve ser encontrada em fórmulas conciliatórias de acordos interpartidários ou apelos ao Congresso, a fim de que o povo que, em última análise, é quem suporta êsses ônus, não veja sempre confirmada a equação: proposta do Governo + votação do orçamento = aumento de despesa.

(7) A. E. BUCK — *El presupuesto en los gobiernos de hoy* — Trad. de Mario Tezanos Pinto — Imp. Peuseu — Buenos Aires — pg. 108 e 534 e segs.

Princípios e Problemas de Governo

CHARLES GROVE HAINES

Professor de Ciência Política da Universidade da Califórnia

e

BERTA MOSER HAINES

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

CAPÍTULO VII — IV PARTE

CONFLITO ENTRE A REGULAMENTAÇÃO ESTADUAL E MUNICIPAL DOS SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA

ENTRE os problemas de regulamentação dos serviços de utilidade pública, o mais difícil é, em certo sentido pelo menos, o da administração e controle dos que pertencem às municipalidades. E' nas cidades que mais se acentuam grandes males das concessões liberais e da falta de regulamentação. Dentre as unidades de governo foram as grandes municipalidades as que primeiro tentaram, por meio de franquias mais limitadas e explícitas, eliminar as formas mais crassas de favoritismo e compensação. Logo que os Estados entraram no campo da regulamentação dos serviços de utilidade pública, surgiu séria controvérsia a respeito das esferas em que deveria exercer-se o controle estadual e municipal, respectivamente. As grandes cidades, visando sempre gozar uma autonomia mais completa, tudo fazem ainda hoje para libertar-se inteiramente da regulamentação estadual. As pequenas cidades, de outro lado, não podendo manter comissões reguladoras efetivas, passaram a solicitar a assistência dos órgãos reguladores estaduais. A princípio, os grupos interessados pelos serviços de utilidade pública se opuseram ao movimento em prol da criação de comissões; mais tarde, porém, visando pôr um freio às tendências radicais que se manifestavam nas grandes cidades em prol da prestação desses serviços pela própria municipalidade, esses grupos aderiram às pequenas cidades que defendiam a criação de uma junta estadual reguladora. Com a criação das comissões estaduais, tornou-se porém cada vez mais grave o problema das relações destas com as grandes cidades.

Muito embora a comissão reguladora municipal de serviços de utilidade pública possa servir

a um propósito muito útil, inúmeros assuntos de que trata são de tal natureza que ultrapassam os limites de sua jurisdição e exigem sejam regulados por uma autoridade mais geral, quer do Estado, quer da União. Tendo em vista a maioria dos objetivos, é por meio do Estado que se pode conseguir a regulamentação mais eficiente. No que concerne à regulamentação geral dos serviços de utilidade pública, são as seguintes as vantagens de uma comissão estadual: 1) ela pode obter, de um certo número de comunidades, dados suficientes para tornar perfeitamente prática uma regulamentação bem feita. Devido ao extenso campo de ação dos serviços de utilidade municipal, só por intermédio das comissões estaduais é que se pode obter informações adequadas que podem servir de base a uma regulamentação eficiente; 2) com a comissão estadual, pode-se impor uniformidade ao sistema de emissão de títulos e ações; 3) só uma comissão estadual é que pode regular serviços prestados a mais de uma municipalidade; 4) uma comissão estadual pode estabelecer medidas adequadas de defesa do pequeno acionista e do público em geral; 5) só a comissão estadual é que dispõe de plenos poderes conferidos, via de regra, pelo legislativo, para regulamentar fretes, serviços e ampliações dos serviços de utilidade pública. Sem o auxílio do Estado, uma cidade encontrará certamente sérias dificuldades para obter informações e para promover uma regulamentação adequada. A competência e a autoridade de alcance mais geral de uma comissão estadual são considerados indispensáveis a uma regulamentação local eficiente.

Há, porém, duas tendências opostas na regulamentação dos serviços de utilidade pública. As grandes cidades acham que o assunto é de sua exclusiva alçada, manifestando-se nelas uma de-

finida tendência para preparar o caminho para a municipalização dos serviços de utilidade pública com a aprovação de dispositivos reguladores das atividades de compra de material pelas empresas concessionárias e com as leis relativas à amortização. As normas ora em vigor se baseiam na teoria de que o Estado não está interessado na passagem desses serviços das mãos particulares para as do governo mas que deve assumir o exercício do controle das taxas cobradas e dos serviços prestados, com exclusão das autoridades locais. Não havendo garantias constitucionais para a autonomia municipal, o legislativo tem o direito e possui poderes ilimitados para exercer a função de polícia ou para delegar o exercício dessa função a uma comissão estadual, sem levar em conta a política dos serviços de utilidade pública que possa já ter sido traçada pelas autoridades locais e sancionada por contratos também locais.

Muito embora tenha-se tentado impor melhores termos nos contratos — relativamente a taxas e serviços das companhias particulares com a proposta de compra das mesmas ou com a criação de empresas concorrentes — na maioria dos casos as medidas dessa natureza foram anuladas pelas comissões ou pelos tribunais. Que essa concorrência é, às vezes, mais eficiente do que a própria regulamentação (no que pese o controle das taxas) revela-o em declaração pública um técnico de Cleveland:

Não temos em Ohio muitos casos criados por questões de taxas, a não ser um ou outro que raramente surge no setor dos serviços telefônicos e do gás natural. Difícilmente temos um caso de taxas de energia elétrica porque as cidades deste Estado são autônomas. A Constituição estadual dispõe que todas as municipalidades podem possuir e explorar uma usina de propriedade municipal. Os conselhos municipais das cidades são os órgãos fixadores natos das taxas cobradas pelos serviços de utilidade pública. Podem aprovar leis que fixem e determinem as taxas que qualquer companhia de utilidade pública pode cobrar por seus serviços. Se a empresa aceita a taxa fixada, a lei passa a constituir um contrato que vigora enquanto o próprio ato não for revogado. Se prefere não concordar com a taxa fixada, pode apelar para a comissão de utilidade pública. Neste caso, então temos uma questão de taxas. Muito raramente vai uma dessas questões parar no tribunal federal depois de passar pela comissão.

Que eu saiba, há um bom número de anos que não temos um caso importante de taxas de energia elétrica porque — e o digo com conheci-

mento de causa — as municipalidades descobriram que a concorrência é um meio mais eficiente do que a comissão para impor a regulamentação e que a simples ameaça de concorrência é tão boa quanto precisaria sê-lo e se as autoridades municipais acham que está sendo cobrada uma taxa muito elevada, em vez de levantarem a questão perante uma comissão reguladora, elas propõem a construção de usina municipal, prevendo a Constituição estadual de Ohio, muito a propósito, que suas usinas podem ser financiadas com o produto de hipotecas que não pesam sobre os contribuintes que estão além e acima dos limites de dívidas prescritas por lei (1).

“Não é possível dizer em caráter definitivo”, sustenta o professor Kneier, “que a regulamentação local ou estadual dos serviços de utilidade pública é o único caminho adequado a seguir. O defensor do governo autônomo deve reconhecer que, mesmo que exista uma comissão local, há certas coisas que é melhor deixar que sejam controladas pela comissão estadual” (2). Assim, as medidas de controle da formação de corporações, a regulamentação das suas emissões de títulos e a supervisão de sua contabilidade podem estar perfeitamente sujeitas à apreciação de uma comissão estadual. De outro lado, há um forte argumento a favor de uma comissão local no caso de uma grande cidade como Chicago onde vive a metade da população do Estado. Quando a lei prevê as comissões locais e estaduais, os problemas de superposição de jurisdições e de conflitos de autoridade podem ser de melhor modo resolvidos por meio de comissões estaduais, exercendo as côrtes uma autoridade superior limitadora.

A regulamentação que foi defendida como meio de auxiliar as cidades em suas tentativas de controlar as corporações privadas empenhadas em serviços de utilidade pública passou a constituir um dos principais obstáculos a um sistema eficiente de controle dos serviços de utilidade que funcionam dentro dos limites das municipalidades. Tendo a cidade invocado a sua autoridade reguladora, manifestaram as côrtes a opinião de que elas, cidades, não podiam, a não ser que fossem para tanto especificamente autorizadas pela Constituição ou por lei ordinária, firmar contratos sobre taxas e serviços. Assim, os serviços de utili-

(1) *The Power Fight*, de Stephen Raushenbush (New Republic, Inc. 1932) pag. 223.

(2) *State Regulation of Public Utilities in Illinois*, de Charles Mayard Kneier (University of Illinois Studies 1927), pag. 178-179.

dades foram muitas vezes aliviados das responsabilidades que tinham assumido por força dos decretos de concessão sob cujos auspícios funcionaram. O conflito entre a regulamentação local e estadual dos serviços de utilidade pública em áreas metropolitanas ainda precisam ser satisfatoriamente resolvidos.

Distritos Especiais. — Um certo número de Estados estão agora permitindo a criação de “distritos de energia elétrica”. Dessa maneira as cidades podem conseguir ao menos a administração e o controle das usinas geradoras e por esse meio obter as vantagens da produção em larga escala. Sob a liderança de Hiram Johnson, foi aprovada, em 1910, na Califórnia, uma lei que permitia a formação de distritos de utilidade pública. Esta lei foi emendada em diversas ocasiões a fim de ampliar a autoridade conferida aos distritos, determinando lei recente a formação do Metropolitan Water District a fim de obter água do Rio Colorado para a Califórnia do Sul. Como resultado dessas leis mais de vinte empresas de fornecimento de luz e força estão em franco funcionamento na Califórnia, inclusive em grandes centros como S. Francisco, Los Angeles e Pasadena.

Em 1930, os eleitores de Washington aprovaram um decreto de criação de distritos de energia elétrica para fins de instalação e exploração de recursos hidrelétrico, de irrigação e abastecimento d'água. Esses distritos podem ser criados por força de um *referendum* popular e, se aprovado, ficam a cargo de uma comissão de três membros escolhidos pelo eleitorado. Pode-se ter uma idéia da ampla autoridade conferida a um distrito dessa natureza examinando-se a seguinte seção da lei a respeito:

1) Promover o levantamento dos recursos em energia hidrelétrica, irrigação e abastecimento d'água para uso doméstico dentro e fora do distrito e fazer recomendações quanto ao seu aproveitamento e coordenação de uma maneira geral e sistemática; 2) construir, condenar, adquirir, arrendar e administrar usinas geradoras de energia, sistemas de irrigação e de fornecimento de água dentro e fora do distrito; tendo em vista esse objetivo, condenar, comprar ou adquirir próprios públicos ou privados, direitos de franquia ou de propriedade, inclusive sobre terras estaduais, dos condados, distritos escolares, de marinha ou onde estejam situadas as fontes de abastecimento de água; 3) adquirir, por meio de compra ou por meio de arrendamento, os direitos de desviar, assenhorear-se, represar e usar a água de qualquer lago ou curso d'água, navegável ou não, público ou privado usado pelo Estado ou por qualquer uma de suas subdivisões políticas; 4) comprar, vender, regular e controlar o preço, o uso e a distribuição de água (para fins domésticos ou irrigação) e corrente elétrica, não estando su-

jeitos a jurisdição e controle do diretor de obras públicas e da divisão de serviços de utilidade pública; 5) interligar seus sistemas de energia com quaisquer outros distritos ou corporações municipais de serviços de utilidade pública, cidade ou vila e utilizar as vias públicas, estradas ou ruas para fins de distribuição de força; 6) exercer o direito do domínio a fim de realizar os propósitos citados; 7) contrair dívidas para fins de exploração de empresas dessas naturezas por meio de emissão de obrigação ou de títulos de dívidas das utilidades públicas a um juro que não exceda a seis por cento, títulos esses que não podem ser vendidos por uma importância inferior à nominal acrescida dos juros; 8) levantar fundos (rendas) por meio da criação de um imposto anual a ser cobrado no distrito, imposto esse que não pode exceder de dois milésimos, excetuando o juro e resgate dos títulos de obrigação; 9) estabelecer os limites dos distritos locais para efeito de cobrança desses impostos e lançar impostos especiais e 10) acionar e ser acionado.

No mesmo ano, lei similar foi aprovada pelos eleitores de Oregon, tomando também Nebraska e Wisconsin medidas nesse sentido. É uma questão problemática saber até que ponto as comunidades podem auferir as vantagens da prestação dos serviços e a produção em larga escala desses por esses distritos.

Até certo ponto os distritos seguem o plano implantado em Ontário. Uma das mais notáveis empresas de propriedade do Estado é a *Ontario Hydro-Electric Power System* sob a orientação da Comissão de Energia nomeada por um grupo de municipalidades e que está funcionando desde 1908. Esta foi definida como “instituição de serviço público organizada pelas e para as municipalidades sob a supervisão do governo e com a sua cooperação. Está em boas condições financeiras e aparentemente caminha no sentido de entrar na posse de todos os seus bens sem embarços de qualquer espécie. Com exceção das subvenções concedidas para a extensão de linhas pelas zonas rurais, não recebe subsídios do governo sob a forma de dinheiro, prédios ou locais para instalação de escritórios ou emolumentos”. (3). De uma maneira geral, a energia elétrica é fornecida aos consumidores a um preço mais baixo do que o cobrado na maioria das cidades americanas.

Os Estados e cidades americanas estão de certo modo caminhando no sentido da implantação de programas mais amplos de prestação de serviços de utilidade pública pelos respectivos governos. Depende do êxito ou do fracasso dessas experiências a futura política com relação ao controle das empresas que exploram serviços dessa natureza.

(continua)

A Imigração no Brasil

VITORINO DE OLIVEIRA

Do empirismo ao planejamento — Imigração espontânea e imigração dirigida — O Decreto-lei n.º 7.967 — Seleção, colocação e hospedagem de Imigrantes — A Hospedaria Central de Imigrantes da Ilha das Flores.

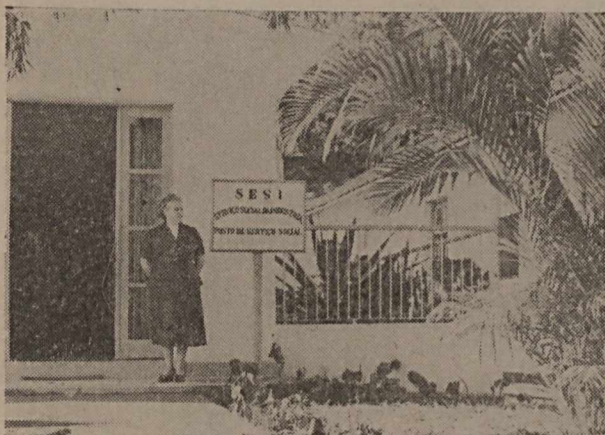
DURANTE os anos que se seguiram às duas guerras mundiais, as populações da Europa que, em virtude dos dois conflitos armados, não tiveram possibilidades de manter padrões idênticos àqueles em que viviam antes do início das hostilidades, quer em virtude da perda de todos os seus bens, quer por motivo da ocupação, pelos invasores, das terras em que outrora viviam, ou ainda por inadaptação aos novos meios culturais e sociais decorrentes das duas conflagrações, procuraram, nos países da América, principalmente no Brasil, condições de vida adequadas às suas aspirações de paz e progresso difíceis de encontrar nos seus países de origem.

Recebemos, assim, milhares de imigrantes que, desejosos de trabalhar e de prosperar, vieram

bem planejada conseguiríamos atrair os imigrantes de que necessitamos. Dadas as condições sociais do mundo não poderia mais o Brasil obedecer aos mesmos princípios empíricos dos outros tempos quando, em um regime de porta aberta, recebia, indistintamente, todos os que aqui chegavam, deixando ao acaso a tarefa de encaminhá-los e absorvê-los.



O administrador da Hospedaria troca impressões com os assistentes sociais



Aspecto do pavilhão do Centro de Assistência Social

dar, também, um extraordinário impulso ao desenvolvimento do país.

A lavoura brasileira, tendo ainda por base a cultura extensiva, tem necessidade imperiosa de braços para a sua manutenção e tratamento regular e permanente. Carecemos, também, de técnicos e de operários especializados para a indústria, e só através de uma política imigratória

O Decreto-lei n.º 7.967, de 18 de setembro de 1945, veio, todavia, preencher a lacuna até então existente, fixando as normas para a recepção de imigrantes. Dividiu ele a imigração em dois tipos: a espontânea e a dirigida.

Na primeira, o Estado fixa as cotas de imigrantes de cada nacionalidade e, através do Departamento Nacional de Imigração, do Ministério do Trabalho, pronuncia-se, depois de cuidadosa análise de cada pedido da verificação de existência legal da firma ou empresa que deseja o imigrante, de sua capacidade técnica e financeira, da observância da lei de 2/3 e da prova de habilitação técnica do alienígena. Consulta em seguida os órgãos competentes, quando se trata de profissão regulamentada por lei, dizendo, então, da conveniência ou não da entrada do imigrante. A iniciativa é sempre de natureza privada, tendo o Estado apenas função fiscalizadora.

A imigração dirigida é planejada, assistida e custeada pelo Governo, desde a seleção dos imigrantes no país de origem até o ponto de colocação no Brasil.



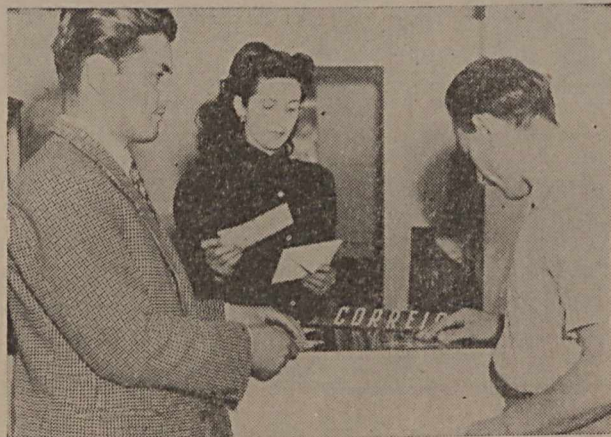
Vista dos jardins da Ilha das Flores



Imigrantes recebem instruções das assistentes sociais

SELEÇÃO

Designadas pelo Governo, Comissões de Seleção de Imigrantes, orientadas pelo Conselho Nacional de Imigração e Colonização, instalam-se em locais determinados para a escolha, exame e embarque dos julgados aptos e necessários ao país. Cada imigrante passa por uma pré-seleção profissional, realizada por técnicos do D.N.I. Em seguida é submetido a um inquérito a que assiste o presidente da Comissão, cujos membros falam seis idiomas, facilitando, sobretudo, a inquirição dos imigrantes. Se aceito, é examinado por um médico brasileiro que somente o aprova depois de obter os exames complementares necessários e verificar que o mesmo preenche os requisitos do serviço federal de saúde. O imigrante passa, em seguida, pelo cônsul integrante da Comissão e aí todos os seus documentos pessoais são examinados. Assina, então, um compromisso no qual declara, em seu próprio idioma, que foi selecionado em sua verdadeira profissão e que se compromete a exercê-la, no mínimo, durante o prazo previsto no contrato de trabalho a ser firmado no Brasil.



Agência do Correio do Centro de Assistência Social

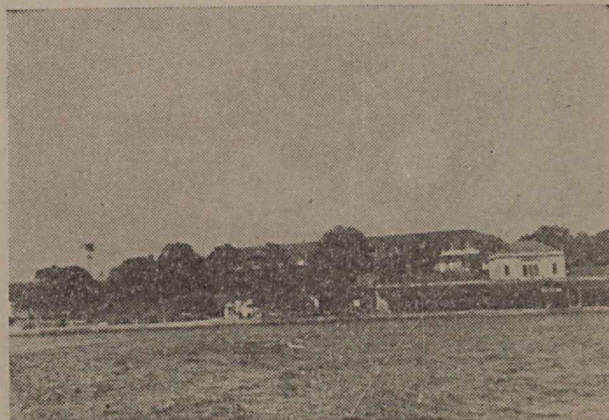
Satisfeitas essas exigências, o presidente da Comissão examina todo o dossiê do imigrante, após o seu visto e o remete ao Departamento Nacional de Imigração, com o lote de imigrantes.

Por via aérea, logo após a conclusão do se-
lecionamento, é enviado ao D.N.I. a lista dos imigrantes, com número de ordem, composição familiar, nome, sexo, idade, estado civil, nacionalidade, profissão, grau de parentesco com o chefe da família, religião, instrução, última residência, numeração geral, porto de destino no Brasil, informações sobre experiência e setor em que trabalha, línguas que fala, endereços de parentes eventuais ou de amigos já radicados no Brasil que possam auxiliar a colocação, número e data do visto consular, número e data do passaporte e lugar de expedição.

COLOCAÇÃO

Através de um perfeito Cadastro de mão-de-obra especializada, o Departamento Nacional de

Imigração está apto a conseguir, imediatamente, um perfeito equilíbrio entre a oferta e a procura de técnicos, artesãos, e trabalhadores qualificados procurando favorecer a economia nacional, tanto no setor industrial, pelo encaminhamento de técnicos e operários especializados e qualificados, como



A Ilha das Flores vista do mar

no setor agrícola, pelos técnicos rurais e agricultores em geral. Esse serviço assegura a colocação imediata do imigrante poupando-lhe as longas estadias em hospedarias.

HOSPEDAGEM

Mantém o Governo, em vários pontos do país, hospedarias destinadas a acolher os imigrantes até que estes sejam encaminhados aos locais de trabalho. No momento, estão em funcionamento a Hospedaria Central, na Ilha das Flores e as hospedarias de Ponta Grossa, Blumenau, Florianópolis e Porto Alegre.

Chegados ao Rio, são os imigrantes encaminhados, imediatamente, à Ilha das Flores, onde em geral permanecem cerca de 8 dias até serem transportados aos locais que lhes foram deter-

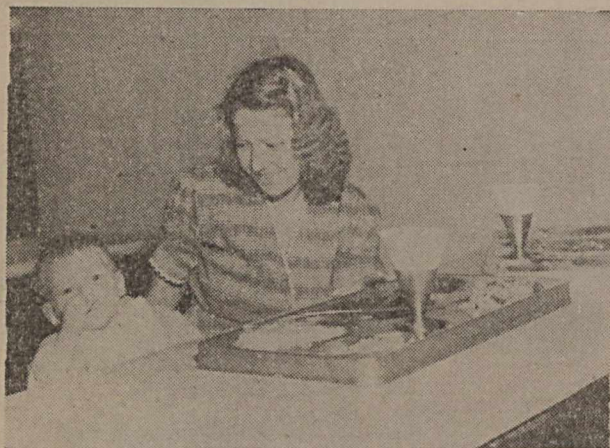


Setor de informações do Centro de Assistência Social

minados. Na Hospedaria Central os lotes de imigrantes têm a sua documentação devidamente examinada de acordo com as listas previamente fornecidas pelo D.N.I. Cada imigrante passa,

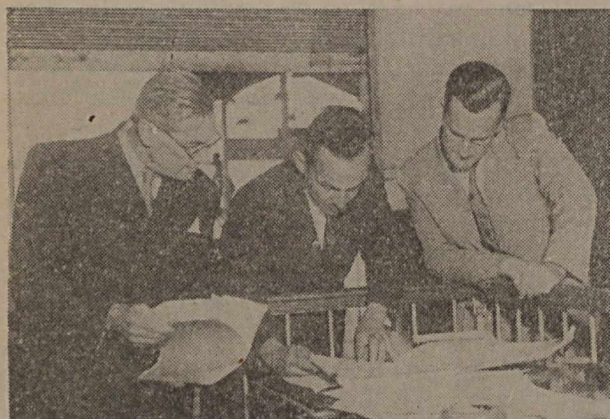
em seguida, por novo exame médico e recebe o número de ordem que o acompanhará enquanto estiver hospedado.

Possui a Hospedaria Central acomodações para 1.200 imigrantes, em modernos, limpos e



Imigrante e seu filho no refeitório

bem tratados pavilhões de alojamentos, dotados de magníficas instalações sanitárias, nos quais as pessoas acima de 12 anos são separadas de acordo com os sexos, em salões isolados, constituindo seções independentes. Intérpretes, que falam numerosos idiomas, entre os quais o inglês, francês, rumeno, búlgaro, iugoslavo, italiano, russo e tchecoslovaco, estão em condições de permitir aos trabalhadores que ali chegam todas as facilidades em matéria de informações. Um amplo refeitório fornece alimentação sadia, variada e cientificamente preparada. Nutricionistas do S.A.P.S. cuidam dos cardápios, tendo a preocupação de variá-los diariamente e de adaptá-los, na medida do possível, aos hábitos alimentares peculiares aos lotes



O administrador da Hospedaria explica detalhes do serviço dos imigrantes hospedados na ocasião. Tomemos para exemplo um dos cardápios:

Desjejum — Mingau de maisena — café — pão com manteiga.

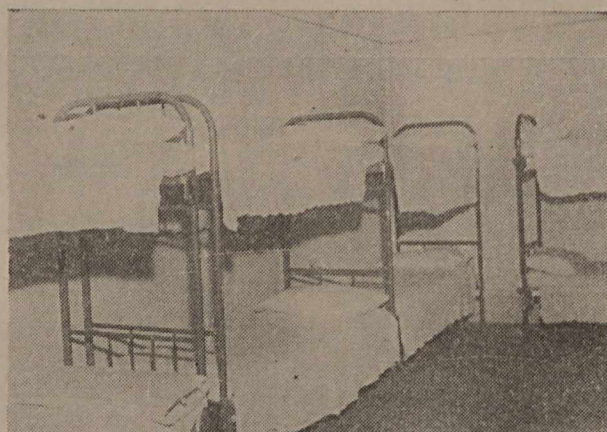
Almôço — Salada de Vegetais — bife de caçarola c/batatas — feijão — arroz — pão — manteiga — leite banana assada — café.

Jantar — Feijão com carne seca — carne assada com repolho refogado — Purê de abóbora — arroz — copo de leite — laranja — cafêzinho.

Cada imigrante recebe para seu uso pessoal o talher e copo ou caneca, devendo conservá-los consigo até o dia do embarque.

Possui, também, a Hospedaria um Centro de Serviço Social òtimamente instalado e dirigido por assistentes sociais do Ministério do Trabalho. Os imigrantes recebem ali ensinamentos e orientação, tomando, por esse meio, o primeiro contato com os hábitos da comunidade que vão integrar. Podem, também, escrever sua correspondência, manter conversação, praticar jogos de salão, estudar a língua do país e ler revistas e jornais. O Centro de Recreação e Jogos proporciona ao imigrado, durante todo o tempo de estadia, as diversões necessárias. Quatro vezes por semana são exibidos filmes instrutivos e recreativos fornecidos por filмотecas culturais.

A assistência médica e hospitalar é fornecida por um amplo hospital, com 65 leitos e por um bem aparelhado ambulatório, atendidos por um clínico e um cirurgião. O serviço de enfermagem é prestado pelas irmãs da Congregação Agosti-



Aspecto de um dos dormitórios

niana Missionária. Essas religiosas têm, também, a seu cargo, o ensino aos filhos dos imigrantes, durante o tempo em que permanecem, na Ilha, e aos filhos dos funcionários residentes. Conta, além disso, a Hospedaria, com um gabinete dentário e um pavilhão de isolamento para moléstias infecto-contagiosas.

Para a assistência espiritual aos imigrantes, que a encarecem, possui a Hospedaria uma capela, servida, permanentemente, por um sacerdote residente na ilha.

Atualmente, sob a direção do Dr. Evio Santos de Bustamante, diretor da Hospedaria, estão sendo levados a efeito trabalhos de reforma e construção de novos pavilhões destinados a melhorar extraordinariamente as condições da Hospedaria.

Está planejada a construção de uma nova cozinha, com modernas instalações; de uma lavanderia, dotada de maior capacidade, e de câmaras frigoríficas. Dois novos pavilhões de alojamentos já estão em fase de construção, esperando-se, para breve, o seu término.



Grupo de imigrantes no Centro de Assistência Social

Com as reformas em andamento terá, brevemente, a Ilha das Flores, condições para dobrar a sua capacidade de hospedagem, nas melhores condições e dentro de todos os requisitos modernos.

**IMIGRANTES ENTRADOS NO BRASIL NO PERÍODO
DE 1900 A 1949**

(Totais por ano)

1900	37.807
1901	83.116
1902	50.472
1903	32.941
1904	44.706
1905	68.488
1906	72.332
1907	57.919
1908	90.536
1909	84.090
1910	86.751
1911	133.575
1912	177.887
1913	190.333
1914	79.232
1915	30.333
1916	31.245
1917	30.277
1918	19.793
1919	36.027
1920	69.042
1921	58.476
1922	65.007
1923	84.549
1924	96.052
1925	82.547
1926	118.686

1927	97.974
1928	78.128
1929	96.186
1930	62.610
1931	27.465
1932	31.494
1933	46.081
1934	46.027
1935	29.585
1936	12.773
1937	34.677
1938	19.388
1939	22.668
1940	18.449
1941	9.938
1942	2.627
1943	1.315
1944	1.593
1945	3.230
1946	13.039
1947	18.753
1948	21.568
1949	23.844
Total	2.731.661

**IMIGRANTES ENTRADOS NO BRASIL NO PERÍODO
DE 1900 A 1949**

(Discriminação por nacionalidade)

Abissínios	15
Afganistães	5
Albaneses	31
Alemães	149.855
Algerianos	1
Ananitas	2
Andorrenses	16

Apátridas	2.379	Persas	131
Árabes	4	Peruanos	1.209
Argentinos	18.848	Poloneses	51.264
Armênios	851	Pôrto-Riquenses	1
Australianos	47	Portuguêses	964.518
Austriacos	44.517	Rumenos	40.004
Belgas	4.033	Russos	66.857
Boêmios	6	Salvadorenses	34
Bolivianos	726	Sérvios	287
Búlgaros	349	Siamenses	7
Canadenses	375	Sírios	20.666
Chilenos	1.817	Suecos	2.669
Chineses	1.614	Suíços	9.341
Colombianos	222	Sul-Africanos	15
Costa-Riquenses	47	Tchecoslovacos	5.967
Cubanos	269	Transjordanos	40
Dantziguenses	181	Transvalianos	6
Dinamarqueses	2.501	Turcos	74.990
Dominicanos	30	Ucranianos	1.381
Egípcios	645	Uruguaios	8.443
Equatorianos	97	Venezuelanos	515
Escoceses	1	Zeelandeses	3
Espanhóis	402.634	Total	2.731.661
Estonianos	2.762		
Filipinos	2		
Finlandeses	600		
Franceses	25.225		
Gregos	4.445		
Guatemaltecos	31		
Guian. Franceses	1		
Haitianos	15		
Holandeses	8.032		
Hondurenhos	2		
Húngaros	10.208		
Indianos	201		
Inglêses	22.424		
Iranianos	10		
Iraquianos	24		
Irlandeses	15		
Islandeses	6		
Israelitas	10		
Italianos	504.386		
Iugoslavos	23.525		
Japonêses	188.627		
Javaneses	1		
Letonianos	2.410		
Libaneses	7.713		
Liberianos	36		
Liechtensteinenses	7		
Lituanos	28.954		
Luxemburgueses	362		
Marroquinos	141		
Mexicanos	458		
Monaguenses	1		
Montenegrinos	2		
Nicaragüenses	10		
Norte-Americanos	18.411		
Noruegueses	511		
Palestinos	777		
Panamenhos	31		
Paraguaio	719		

IMIGRANTES ENTRADOS NO BRASIL EM 1948

(Discriminação por profissão)

Agricultores	3.048
Operários qualificados	2.756
Operários não qualificados	301
Técnicos	560
Domésticas	6.496
Estudantes	1.543
Menores	3.785
Comércio	481
Industriais	70
Profissão Liberal	414
Func. Públicos	57
Religiosos	430
Militares	13
Profissão não declarada	251
Diversos	1.363
Total	21.568

IMIGRANTES ENTRADOS NO BRASIL EM 1949

(Discriminação por profissão)

Agricultores	2.518
Operários qualificados	3.726
Operários não qualificados	377
Técnicos	632
Domésticas, Estudantes e Menores	11.347
Diversas	5.244
Total	23.844

Inteligência do Art. 67, § 2.º, da Constituição Federal

(Parecer da Com. de Const. e Justiça da Câmara dos Deputados)

CARLOS ALBERTO LUCIO BITTENCOURT

I — O Projeto do nobre Deputado Benjamin Farah, atendendo ao grande esforço mental e visual despendido pelos operadores em aparelhos de fotogrametria, bem como pelos desenhistas-cartógrafos, institui, em favor desses servidores, uma “*gratificação diária*”, correspondente a 50% do respectivo vencimento, após dois anos de efetivo exercício, aumentando, daí por diante, mais 5% em cada biênio. Paralelamente, cria uma “*gratificação de produção*”, adicional ao vencimento e que tomará por base o trabalho produzido, o tempo empregado no seu desempenho e a natureza da tarefa.

II — Não há negar que as gratificações em apreço constituem um *aumento de vencimentos*, no sentido amplo e compreensivo em que a Constituição Federal emprega essa expressão no seu Art. 67 § 2.º e, nesta conformidade, a iniciativa dos projetos que visem à sua concessão pertence, exclusivamente, ao Poder Executivo, afastada, no particular, a regra da livre iniciativa por parte de qualquer membro do Congresso Nacional.

III — Essa interpretação do preceito constitucional, acolhida pelo plenário da Câmara dos Deputados, quando rejeitou a emenda aposta ao Estatuto dos Funcionários Públicos que instituiu as gratificações adicionais, é a única passível de aceitação em face do elemento histórico, pois a Constituinte, recusando emenda supressiva apresentada pelo Sr. ATALIBA NOGUEIRA, houve por bem acolher as razões apresentadas pelo Sr. MÁRIO MAZAGÃO em defesa do substitutivo em que se converteu a norma em referência: “Não há motivo para que se aumentem despesas, nos casos a que o texto alude, quando o Poder Executivo, que é quem tem a responsabilidade da administração, não o solicita”. (Cfr. JOSÉ DUARTE — *A Constituição Brasileira de 46* — Rio, 1947, vol. II, página 155).

IV — Essa orientação dos Constituintes de 46 é, aliás, a que modernamente impera no direito público. Na França, já no regime da Constituição de 1875, a iniciativa em matéria de despesas cabia ao Presidente da República, e o Regimento da Câmara dos Deputados estabelecia limites ao

próprio *direito de emenda* no que se referia à diminuição de receitas ou aumento de despesas (A. ESMEIN, *Eléments de Droit Constitutionnel* — 1922, vol. II, pág. 481; JOSEPH BARTHÉLEMY e PAUL DUEZ, *Traité de Droit Constitutionnel* — 1933, pág. 806). Ao elaborar-se a Constituição de 18 de setembro de 1946, a Comissão encarregada do respectivo projeto manteve a iniciativa presidencial, que, afinal, não prevaleceu no texto definitivo, por questão meramente política, reivindicando o Parlamento o direito da iniciativa (JULIEN LAFERRIÈRE, *Manuel de Droit Constitutionnel*, Paris, 2.ª Ed., 1947, pág. 1004).

Nos Estados Unidos da América, onde sempre se reconheceu ao Congresso o mais amplo direito sobre o erário público, o chamado *Budget and Accounting Act*, de 10 de junho de 1921, veio atribuir ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei em matéria financeira, inaugurando na grande República do Norte o chamado princípio de “orçamento executivo”. “*From the standpoint of principle — diz W.F. WILLOUGHBY — the greatest innovation of the Budget and Accounting Act was the placing of entire responsibility for the submission to Congress of a statement of the government upon the President*”. (The National Budget System, Baltimore, 1927, pág. 49). Esse diploma legal, aliás, nada mais fez do que adotar a orientação quase unânime — *practically without exception* — dos estudiosos do assunto nos Estados Unidos que, havia muito, combatiam o sistema inconveniente, desregrado e vicioso então vigorante (A.E. BUCK — *Public Budgeting* — New York, 1929, pág. 285).

Igualmente, na Inglaterra, onde o Parlamento possui autoridade legislativa ilimitada e cujo poder, na frase de COKE, é tão transcendente e absoluto — *so transcendent and absolute* — que não pode ser confinado, seja por causas seja por pessoas, dentro de nenhum limite, aí mesmo, o Regimento da Câmara dos Comuns abdicou de certa forma — *a en quelque sorte abdiqué*, no dizer de LAFERRIÈRE — da iniciativa parlamentar em matéria financeira. Por força dessa “abdição”, o princípio já se incorporou à prática constitucional inglesa, onde KEITH o enuncia em termos categó-

ricos, mostrando que nenhum projeto, sobre o assunto, pode ser apresentado ao Parlamento senão mediante recomendação da Coroa — *except upon the recommendation of the Crown* (A BERRIEDALE KEITH — *Constitutional Law* — Londres, 1946, pág. 110).

V — E' evidente, portanto, que a regra vigente no direito público moderno é no sentido de atribuir ao próprio Executivo a iniciativa das despesas que vão onerar a máquina administrativa por cujo funcionamento é ele o responsável direto. Num regime democrático em que se distribuem em três departamentos, relativamente autônomos, as três funções primárias do governo — normativa, administrativa e jurisdicional — a interferência de um dêles na economia interna do outro constitui, atualmente, uma exceção à regra geral, exigindo, em certos casos, declaração expressa, como a que se encontra no art. 17 da vigente Constituição Francesa: "*Le députés à L'Assemblée Nationale possèdent l'initiative des dépenses*".

O art. 67, 2.º, da Constituição, portanto, ao invés de enunciar uma exceção — como já se tem sustentado — enuncia a própria regra. Despesas do Poder Executivo, somente por iniciativa dêste podem ser aumentadas ou diminuídas. Qualquer restrição a êsse princípio constitui norma de *direito excepcional*, derogatória daquela prescrição de ordem geral. Não cabe, pois, em relação ao preceito constitucional em aprêço, invocar a velha *regula juris: exceptiones sunt strictissimae interpretationis*, cujos efeitos e cujo alcance já se encontram, hoje, muito limitados pela prudente lição dos doutores (Cfr. EMILIO BETTI — *Interpretazione*

della Legge e degli Atti Giuridice — Milão, 1949, págs. 87 e segs.).

VI — O preceito *sub specie juris*, pois, há de ser interpretado em tal sentido — aberto e amplo — que lhe permita cumprir o destino que o ditou. Não é possível entender o termo "vencimentos" na acepção especial e particularíssima em que o emprega o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis. Os que assim pensam querem subordinar a Constituição à lei ordinária, quando é esta, precisamente, que se há de subordinar àquela. Tanto o vocábulo não tem o significado meramente estatutário que o artigo da Constituição não o liga aos "cargos públicos", mas aos "empregos" nos serviços do Estado. A prevalecer a interpretação restritiva, o preceito tornar-se-ia inteiramente inócuo, pois nem mesmo abrangeria o "salário" dos extranumerários ou a "remuneração" dos funcionários cujo estipêndio mensal tem essa denominação (*Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União*, Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, art. 108).

Todos os elementos, portanto, se congregam para evidenciar que a Constituição, ao empregar o termo "vencimentos", o fez atribuindo a êsse vocábulo o *sentido tradicional*, aceito em nossa prática administrativa e muito bem assinalado por TEMÍSTOCLES CAVALCANTI: "Segundo a nossa tradição, os vencimentos dos funcionários eram constituídos da totalidade da remuneração do cargo que exerciam". (*Tratado de Direito Administrativo* — Rio, 1942, vol. III, pág. 267).

Pelos motivos expostos, opinamos pela inconstitucionalidade do Projeto.

Parecer sôbre Caducidade de Concurso

ALAIN DE ALMEIDA CARNEIRO

PROCESSOS 1.669 E 2.192-51

OS candidatos inscritos no concurso para Inspetor do Trabalho (C-160) requerem à Administração que proclame a sua caducidade, em face dos vícios que, a seu ver, insanavelmente o inaculam. E' o objeto do processo 1.669-51.

Com o mesmo fundamento, e alegando, ainda, a reabertura das inscrições do referido concurso, *Clementino Argileu da Silva*, Inspetor do Trabalho interino, requer a sua efetivação, na forma do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que dispõe :

"Os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e dos Municípios, que contem, pelo menos, cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data da promulgação dêste ato.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica :

I —

II — Aos que exerçam cargos para cujo provimento se tenha aberto concurso, com as inscrições encerradas na data da promulgação dêste ato".

E' o objeto do processo 2.192-51.

São dois, portanto, os problemas propostos : — se à data da promulgação da Constituição estava caduco o concurso C-160, para Inspetor do Trabalho e se, nessa mesma data, estavam abertas ou encerradas as inscrições.

I — Vejamos, em primeiro lugar, a questão da caducidade.

Sustentam os interessados que houve alterações nos programas, carência de prazos certos, reabertura das inscrições e procrastinação das provas, tudo em prejuízo da *imutabilidade* das condições originais, tese a que se acostam, emprestando ao concurso para cargo público, explícita ou implicitamente, caráter contratual.

Essa é, pois, a afirmativa básica dos postulantes : o concurso é um contrato sinalagmático.

A questão, posta nesses termos, já pode ser havida como inteiramente superada, entre nós. Não há no concurso, afirma TITO PRATES DA FONSECA, nenhum contrato bilateral (*Lições de Direito Administrativo*, 1943, p. 164).

Pouco importa, do ponto de vista de nosso direito positivo, a opinião contrária dos autores estrangeiros arrolados, a que muitos outros se poderiam reunir. Sustenta tese contratual nos con-

curso para cargo público, somente quem, igualmente, admite a existência de contrato bilateral na relação de emprego. Fora disso, seria pretender que de um contrato sinalagmático pudesse resultar uma relação estatutária; seriam, em outras palavras, imutáveis as condições do concurso, mas, uma vez admitido o funcionário, desapareceria, por completo, essa imutabilidade protetora. O Estado não poderia alterar as condições da seleção — fixadas em portaria — mas poderia, quando e como lhe aprouvesse, mudar as condições do trabalho, — fixadas em lei.

E' exatamente por entender assim, isto é, por considerar o concurso *fase preliminar da relação de emprego* que PACINOTTI, invocado no recurso, considera imutáveis as suas condições, pois o emprego público, a seu ver, é *negócio jurídico bilateral* (*L'Impiego nelle Pubbliche Amministrazioni* — 1907, p. 124, 166, 167).

A questão, portanto, se desloca : se o concurso, como afirma o referido autor, é fase preliminar e indispensável da relação de emprego, o que importa verificar é a natureza jurídica dessa relação final, que lhe comunicará seus próprios característicos.

Ora, sôbre a natureza dessa relação jurídica, em nosso direito positivo, nenhuma dúvida razoável pode mais ser levantada. O regime do funcionário público, no Brasil, quaisquer que tenham sido as dúvidas primitivas, é o regime estatutário, com a mais formal e absoluta repulsa da tese contratual, sob qualquer de seus múltiplos aspectos.

"Não é necessário desdobrar tôdas as linhas em que se amplia o debate para mostrar o crescente desprestígio da doutrina contratual, que vai encontrar origem em pareências falazes e na idéia falsa de que as outras doutrinas levam ao mais desimpedido dos arbítrios. Nem o expediente de que outros se socorrem, como *Orlando* e *Laband*, do apêlo à existência de contrato de direito público, pode prevalecer contra a doutrina estatutária, a não ser que se quisesse submeter a noção irredutível de contrato, guardando-se-lhe apenas o rótulo, para uma situação jurídica, "tutto quello" diferente daquela que o contrato indica e caracteriza. A situação jurídica do funcionário não é contratual. E' regulamentar, subordinados os seus direitos aos fins públicos de sua função. E o Estatuto é o regulamento que baliza o alvedrio do governante e oferece demarcações das garantias e proveitos dos funcionários" (voto vencedor do Ministro OROZIMBO NONATO, em acórdão unânime do Supremo Tribunal Federal, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. IV, p. 163).

No mesmo sentido é o acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, de que foi relator o ilus-

tre Ministro MÁRIO GUIMARÃES, e no qual afirmou aquela Egrégia Côrte :

"E' doutrina dominante que a relação de emprêgo é estatutária; os direitos do servidor público estão fundados na lei e não no contrato" (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 13, p. 229).

O assunto não comporta mais discussões : em face do nosso direito positivo, sendo declaradamente estatutária a relação de emprêgo, não se pode vislumbrar, no concurso, nenhum contrato bilateral.

Esta é a tese. Só quem considera de natureza contratual a relação de emprêgo público, pode enprestar tal caracterização jurídica aos concursos para escolha de candidatos.

II — Note-se, entretanto, que a recíproca não é verdadeira. Mesmo admitindo a existência de contrato no emprêgo público, não é fácil sustentar a imutabilidade das condições do concurso, fase preliminar da escolha, imposta no interesse unilateral e exclusivo do Estado. E' intuitivo, como disse o Ministro HERMENEGILDO DE BARROS, adiante citado, que o Estado pode alterar as condições, com o objetivo da melhor escolha possível.

A situação é a mesma de uma empresa privada que realiza prova de seleção para, eventualmente, admitir empregados, e que não está presa a quaisquer programas ou prazos.

A situação só se modifica, dando lugar a um direito subjetivo, quanto à imutabilidade das condições, e se a referida empresa, inscrevendo candidatos, ofereceu, como prêmio, o emprêgo pretendido, assumindo o compromisso de provê-lo.

Esta oferta irretratável, — (e não aquela seleção prévia), — é que vincula o solicitante.

No caso de serviço público, não há essa irretratabilidade, isto é, ninguém reconhece aos candidatos aprovados em concurso um direito subjetivo, sob cuja invocação seja possível compelir o Estado a efetuar as nomeações prometidas.

Ora, não havendo a obrigação de nomear, isto é, não havendo "prêmio prometido", irretratavelmente, não há porque sustentar a intangibilidade das condições da seleção.

Sobre o assunto não há qualquer dúvida. Ninguém nega ao Governo a liberdade de livremente prover os cargos públicos, ainda que postos em concurso.

Ampla e uniforme se apresenta a doutrina :

"O fato de ter prestado um concurso e ser aprovado, apenas traduz uma situação jurídica abstrata, salvo quando a lei, expressa e imperativamente, faz decorrer da respectiva classificação o direito que passa a ser incorporado, como adquirido, ao patrimônio do concorrente aprovado, como, por exemplo, quando obriga o Poder Executivo a nomear o candidato habilitado" (Acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. VII, p. 217).

"A aprovação em concurso não obriga o Governo, na ausência de dispositivo legal dispondo o contrário, a nomear os candidatos na ordem em que foram classificados" (Supremo Tribunal Federal, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. VII, pág. 273).

"O concurso, em si, não é poderoso a originar direito a nomeação, de acordo com a lei do tempo em que se efetivou. E esta consideração basta a eliminar a possibilidade de se configurar, na hipótese, direito adquirido". (Voto vitorioso do Ministro OROZIMBO NONATO, in *Revista Forense*, vol. 101, pág. 505).

"Aquêle que prova haver sido classificado não adquire, com isso, nenhuma segurança jurídica ao emprêgo". (Jelineck, Sistema di diritti pubblici subbiettivi, p. 195).

"Le succès au concours ne donne pas un droit abolu à être nommé" (MARCEL WALINE — *Manuel Élementaire de Droit Administratif*, 4.^a ed., 1946, p. 289).

"Guardando o texto legal silêncio quanto à obrigação de nomear, nenhum direito subjetivo adquire o funcionário, decorrente do só ato de haver passado pelas provas exigidas para a classificação". (MODESTINO PETROZZIELLO — *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano*, vol. II, p. 293).

"The fact that a candidate has passed the civil service examination and is on the eligible liste does not in and of itself antitle him to appointment when a vacancy occurs". (OLIVER P. FIELD — *Civil Service Law*, 1939, p. 99).

"Cio significa che il vincitore del concorso non ha alia nomina un diritto perfetto da sperimentare dinanzi ai tribunali, ma solo um interesse legittimo riservato all'exame della giurisdizione dell Consiglio di Stato". (CINO VITTA, *Diritto Amministrativo*, 1937, vol. II, p. 460).

A esses exemplos seria fácilmo aduzir muitos outros de igual teor e significação. A tese é pacífica, entre os maiores juristas contemporâneos : a administração não pode nomear senão os candidatos aprovados e deve nomeá-los na ordem da classificação; mas pode, se o entender, não fazer qualquer nomeação, com o que, como diz ROGER BONNARD, não lesará nenhum direito subjetivo (*Précis de Droit Administratif*, 1940, p. 466).

Ora, se depois de aprovados não têm os candidatos qualquer direito subjetivo à nomeação, como admitir caráter contratual decorrente da inscrição no concurso, impondo a inalterabilidade de suas condições ? ! Seria contrato bilateral *sui generis*, que da sua espécie jurídica guardaria, como disse OROZIMBO NONATO, apenas o rótulo : inalterabilidade absoluta das condições acessórias e plena liberdade reconhecida a uma das partes de não cumprir a sua prestação final, — objeto próprio, único e exclusivo do contrato.

III — Sustentam ainda os interessados, embora o façam com outras palavras, que a exigência de concurso para provimento de cargos públicos é corolário, inseparável, da igualdade que a Constituição a todos assegura. Teríamos, assim, por outro caminho, a mesma predominância do interesse privado, o que daria nascimento, por via transversa, a um suposto direito subjetivo.

De fato. Para decidir se em face do concurso surgem direitos subjetivos ou simples interesses legítimos dos concorrentes inscritos, é mister antes de tudo, como assinala D'ALESSIO, verificar se o legislador tinha a intenção de assegurar a preferência do interesse público ou do interesse privado.

A resposta — é ainda D'ALESSIO quem a dá — não é passível de dúvida : tal sistema não pode ter sido estabelecido com o fim exclusivo, ou se-

quer mesmo predominante, de assegurar a igualdade que a Carta prometeu a todos os cidadãos (Diritto Amministrativo, 1946, vol. I, p. 554).

No mesmo sentido é a lição de PETROZZIELLO que considera a obrigação de serem os cargos públicos providos por concurso "imposta no superior interesse do serviço, com o objetivo de eliminar a causa de possíveis abusos e arbitrios". (Il rapporto di pubblico impiego, 1935, p. XLIV, nota 2).

Tôdas as disposições que governam os concursos afirma, na Itália, o Conselho de Estado, "debbono interdesi introdotte nell'interesse pubblico ed a favore della pubblica amministrazione". (IV Seção, 16-XII-1942, n.º 410, apud D'ALESSIO, op. cit.).

Não vemos, de fato, como se possa defender a tese invocada pelos interessados. Se os concursos decorressem, como se pretende, da igualdade de todos perante a lei, como se poderia justificar o fato de a própria Constituição deixar os numerosos cargos isolados para serem livremente providos pelo Presidente da República, só impondo concurso para os cargos de carreira?

Nos Estados Unidos, onde o princípio de igualdade sempre desfrutou invulgar prestígio, durante muitos anos foi tolerado o "spoil system", com absoluta exclusão do sistema do mérito, o que jamais se considerou inconstitucional, embora se proclamasse sempre seu grave inconveniente administrativo.

Quem talvez haja melhor estudado o assunto foi TOMASONE. A respeito, escreveu interessante e erudita monografia, cuja conclusão é, precisamente, oposta àquela que agora se pretende sustentar. Para êsse autor, não somente a exigência de concurso não se assenta no princípio de igualdade, como, muito pelo contrário, constitui evidente exceção a êsse mesmo princípio, porque lhe impõe limitações e fixa distinções pessoais (*L'attività della Amministrazione nell concorso e pubblico impiego*, 1.ª ed., págs. 31 a 46).

Ainda que não se adote solução tão radical, será impossível subscrever a tese dos postulantes. Predomina no concurso o interesse público e, por isso mesmo, sempre que êsse interesse o exigir, suas condições podem ser amplamente modificadas.

IV — Isto pôsto, não há perque falar em imutabilidade de condições e em direitos subjetivos.

D'ALESSIO, que dedica ao assunto mais de um capítulo de seu livro, afirma, conclusivamente:

"nium diritto subbiettivo, adunque, può concepirsi, sia per l'espletamento, sia per lo svolgimento del concorso". (op. cit., n.º 285).

E, noutro lugar (N.º 284):

"discende da tutto ciò che, in materia di concorso, al privato non può essere riconosciuto che un interesse legittimo all emanazione dell atto ed allo svolgimento dell conseguente rapporto" (grifado no original).

Finalmente:

"Tutta la procedura, minuziosamente predisposta per lo svolgimento del pubblico concorso, non é nemmeno essa, tale de atribuirse diritti subbiettivi ai singoli concorrenti ammessi a parteciparvi". (Op. cit. vol. I, ps. 552-562).

O próprio BIELSA que reconhece ao candidato aprovado "un verdadero derecho a la función o al empleo", nem por isso nega à Administração o direito de variar as condições do concurso, estabelecendo, apenas, que as alterações porventura introduzidas não devem afetar o regime legal do Estatuto, nem podem ser estranhas ao interesse público. *In verbis*:

"De acuerdo com estas reglas, y teniendo el concurso por objeto probar la idoneidad de los candidatos, la Administración publica puede, también, antes de realizarse las pruebas, variar las condiciones, pero esa atribución tiene limitaciones ya expresas, ya virtuales, y de entre ellas la siguiente: 1.º Las nuevas condiciones no pueden alterar el régimen legal del estatuto de funcionarios; 2.º Las condiciones deben fundarse en exigencias del servicio publico, y no deben ser extrañas a él; es decir, tienen como causa jurídica, probar la mayor idoneidad". (Rafael BIELSA, Derecho Administrativo, 3.ª ed. vol. II, p. 109).

No mesmo sentido, diz textualmente, PETROZZIELLO:

"Taluni ritengono la P.A. interamente legata ab initio, subito dopo la pubblicazione del bando di concorso o, tutt'al più, dopo la presentazione delle domande degli aspiranti; altri, in contrario, sono disposti a riconoscere nella P.A. un potere illimitato e incontestabile di sospendere, prorogare, modificare, revocare i bandi di concorso".

E, conclui:

"Nós, atendendo à mais autorizada jurisprudência, não negamos à Administração Pública um tal poder, embora não o admitamos assim indeterminado".

E, esclarece:

"Não é possível estabelecer normas precisas e fixar graduações apriorísticas; não obstante, pode-se afirmar o seguinte princípio: quanto mais adiantados estejam os trabalhos do concurso, tanto mais grave e manifesto deve ser o interesse público capaz de justificar o procedimento da administração". (M. Petrozziello, op. cit. p. CLXXX).

E' essa, igualmente, a tese de ZANOBINI:

"As instruções do concurso, como ato administrativo, são igualmente revogáveis pela própria Administração, desde que tal revogação se funde em razões de interesse público, tais como, a necessidade da reforma dos órgãos administrativos, a modificação de atribuições dos cargos que se devem prover, e outras semelhantes". (Guido Zanobini, Corso di Diritto Amministrativo, 3.ª ed. vol. III, p. 38).

As limitações impostas por êsses três autores citados, quanto à liberdade com que a administração revoga as instruções de concurso, não significam outra coisa senão que tal procedimento há de decorrer de efetiva solicitação do interesse público. Com isso, nos termos em que formulamos a regra, estamos de perfeito acôrdo. Tanto êste, como quaisquer outros atos administrativos, devem ser informados por um legítimo interesse público. Daí não deflui, entretanto, por forma alguma, o pretendido direito subjetivo dos candidatos à irrevogabilidade das condições do concurso.

Sempre que ocorram divergências entre o interesse público atual e aquêle outro interesse, menor, de que se mantenham, inalteráveis, os efeitos produzidos pelo ato original, a sua ampla revoga-

ção se justifica, consoante a notável lição de RENATO ALESSI (*Diritto Amministrativo*, 1949, página 312).

Ora, somente a administração pode julgar o grau dessa divergência e a oportunidade da revogação. O assunto, aliás, já foi examinado, inúmeras vezes, pelo judiciário, que, inalteravelmente, prestigiou a interpretação doutrinária que vimos sustentando.

"Não há lei que confira aos candidatos, inscritos num concurso, qualquer direito quanto à inalterabilidade das condições do mesmo concurso". (Supremo Tribunal Federal — *Diário da Justiça* de 10-9-1932, p. 5.800).

No mesmo sentido, examinando, na apelação cível n.º 5.940, a pretensão de Antônio Bitencourt, afirmou, com a indefectível proficiência, o Ministro Hermenegildo de Barros, em seu voto vencedor:

"Não há lei alguma que, aos concorrentes aos cargos públicos, confira direito adquirido à inalterabilidade, pelo Governo, das condições que ele estabelece para os concursos. Se estes só têm por fim a seleção dos mais competentes, a seu juízo, é intuitivo que ele pode alterar tais condições, de modo a fazer a melhor solução possível, atendendo, assim, ao serviço público. Se nenhuma lei outorga esse direito aos concorrentes, eu, pelo menos, não a conheço, e nem o autor, nem a sentença apelada a citou, consequência lógica, forçada, é o direito que tem o Poder Público de alterar ditas condições, de modo a melhor atingir o escopo visado com o concurso — a escolha do mais apto".

Em caso semelhante, tendo sido estabelecido, como critério, a ordem de classificação em concurso, pretenderam os candidatos inscritos que essa situação jurídica se tornara definitiva e que, imutavelmente, se integrara em seus patrimônios. A respeito, porém, disse o Ministro BENTO DE FARIA, então Procurador-Geral da República:

"Disposições semelhantes, postas em leis ou regulamentos, que organizam ou reorganizam serviços, ou quando adotadas como requisitos para provimento de cargos públicos, são de caráter geral ou impessoal, ou que as torna essencialmente modificáveis por outras regulamentações, sem que aos interessados assista o direito de exigir a inalterabilidade da norma administrativa. Vêde: Gaston Jèze, *Les Principes Généraux de Droit Administratif*, 3.ª ed. p. 14; Duguit, *Droit Constitutionnel*, 2.ª ed. ps. 352 e seguintes e 260 e seguintes". (BENTO DE FARIA — Parecer, in *Arquivo Judiciário* — vol. 18, p. 352).

Ainda este ano, o Tribunal de Justiça de São Paulo, em sessão plenária e, por unanimidade, resolveu:

"O Estado tem a faculdade de, a todo o tempo, alterar as condições e requisitos para o ingresso em funções públicas; ademais, não há lei que confira a candidatos inscritos num concurso qualquer direito quanto à inalterabilidade das condições do mesmo concurso". (*Revista dos Tribunais* — vol. 183, p. 382).

As alterações introduzidas, portanto, não ofendem qualquer direito subjetivo, nem podem ser invocadas para considerar, em benefício de alguns, e, quiçá, em prejuízo de muitos, caduco o referido concurso.

Alegam ainda os interessados que no caso se desrespeitou o disposto no art. 1.516 do Código Civil, que regula os concursos abertos com pro-

messa pública de recompensa, e, segundo o qual, é condição essencial a fixação de um prazo.

Não procede de forma alguma a invocação da regra de direito civil que, a nosso ver, à espécie não se aplica. Se, como já demonstramos, o Estado não é obrigado a nomear o candidato classificado, isto é, não é obrigado a conferir o "prêmio prometido", não é possível estabelecer qualquer paridade entre o concurso para cargo público e a "pollicitatio", cujo traço característico é a imutabilidade das condições e obrigações assumidas.

A aplicar-se a regra do art. 1.516, seria igualmente aplicável o disposto no seu § 3.º, segundo o qual, no caso de empate, o "prêmio" deve ser conferido ao que primeiro cumpriu as condições. Teríamos, assim, em cada concurso, uma espécie de maratona, em que seria primeiro classificado o que primeiro entregasse suas provas.

A respeito, referindo-se aos concursos para cargos públicos, afirmou LENTINI

"não são aqui aplicáveis os princípios de direito público que regulam a oferta de recompensa (pollicitatio)".

(*Istituzioni di diritto amministrativo*, 1939, vol. I, p. 562, n.º 10).

No mesmo sentido, e não menos categórica, é a lição de CINO VITTA — *Diritto Amministrativo* — 1937, vol. II, p. 455.

O Ministro LUIS GALLOTTI, em seu brilhante voto no Mandado de Segurança 1.104-50, adiante referido, manifestou idêntico parecer:

"No estado em que se encontra atualmente o Direito Administrativo, quando há um Estatuto de Funcionários Públicos, não me parece possível, *data venia*, a aplicação, em matéria de concursos, do art. 1.516 do *Código Civil*, que se refere à promessa de recompensa".

Não há dúvida, como diz HAURIOU, que "existem princípios jurídicos, gerais, dominando todas as normas de direito, e que, com modalidades diferentes, devem ter aplicação, tanto em direito administrativo, como em direito privado (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 1, p. 469). Na hipótese, entretanto, o que se pretende não é aplicar, com a devida cautela, princípios gerais, mas impor uma regra de direito positivo destinada a regular instituto diverso, tudo à sombra de acidental coincidência lingüística.

Acresce considerar, como adverte o mesmo autor, que o recurso ao direito privado, como fonte supletiva, só se justifica "quando os problemas que se lhes apresentam não encontrarem absolutamente solução nos textos administrativos".

No caso, porém, a matéria referente ao processamento dos concursos está amplamente fixada em vários regulamentos, em instruções gerais, em instruções especiais e, ainda, incluída em um Capítulo próprio do Estatuto dos Funcionários Públicos (arts. 18 a 23) tal como já havia sido consignado no Decreto n.º 12.296, de 6 de dezembro de 1916.

Admitamos, porém, para discutir, que a regra do art. 1.516 do *Código Civil*, integralmente se aplique.

Vejam, pois, quais as suas conseqüências.

Como admiravelmente bem demonstrou o Ministro HANEMANN GUIMARÃES, no Mandado de Segurança n.º 1.069-49, — invocado pelos requerentes, — no preceito do *Código Civil* apenas se enumeram requisitos para que a promessa exista com força vinculante. Se o peticitante, portanto, deixa de cumpri-las, não desaparece, por isso, o vínculo contraído. Em outras palavras: se o peticitante não fixa um prazo, daí não decorre a inexistência da promessa, ficando, apenas, os concorrentes aptos a pleitearem perdas e danos.

Foi o seguinte o voto do preclaro jurista, transcrito apenas em parte, num dos recursos:

“a promessa existe; o Estado terá descumprido várias vezes a sua obrigação; daí podem os interessados tirar o direito de pleitear a anulação do concurso; não podem, porém, daí tirar o direito que o concurso caducou, de que o concurso se extinguiu, cabendo-lhes a efetivação, nos termos do art. 23 do A.D.C.T.; não há esta caducidade de concurso, nos termos do art. 1.516, do *Código Civil*; a obrigação para o peticitante existirá sempre, e essa obrigação é que dá origem ao direito de reparação”.

Ainda mesmo, entretanto, que se pudesse sustentar a interpretação conveniente aos interessados, segundo a qual, da falta de requisitos estabelecidos para a peticitação resultaria a sua caducidade, e, ainda mesmo que se admita, sem maior exame, sua inteira aplicação aos concursos para cargos públicos, no caso a caducidade não se pronunciaria.

Senão, vejamos.

O que se estabelece no referido artigo é que a *fixação de um prazo* é a condição essencial para a validade do concurso. Não se trata, note-se bem, de prazo para efetivação ou verificação das provas, mas simples prazo para inscrição dos concorrentes. Nesse sentido é clara a lição de CARVALHO SANTOS:

“O anúncio do concurso deve ser público, sendo requisito essencial, para a sua validade, dêle conste a *fixação de um prazo* para o recebimento das inscrições”. (*Código Civil Interpretado*).

Ora, ao contrário do que afirmam os requerentes, o prazo para abertura e encerramento das inscrições foi expressamente fixado desde o primeiro edital publicado no dia 8 de novembro de 1944, onde se lê, *verbis*:

“Dia de abertura: 27-11-44; dia de encerramento: 21-1-45, às 17,30 horas”. (D.O. de 13 novembro de 1944, p. 19.294).

E' certo que não foi publicado nenhum prazo de encerramento de inscrições, no *Diário Oficial* de 21 de outubro do mesmo ano, p. 18.028, quando se *anunciou* o concurso e se publicaram suas instruções. Observe-se, porém, que nesse “anúncio” também não se convocaram os concorrentes, nem se abriram as inscrições. Foi simples publicação de programas. Uma vez declaradas abertas as inscrições, também se fixou a data de seu encerramento.

Tanto mais vale dizer que a regra do artigo 1.516 do *Código Civil*, cuja aplicação se invoca, não foi desrespeitada.

Quanto ao prazo para a realização das provas (assunto de que não trata o *Código Civil*) o que se pode observar é o seguinte.

Dispõe o art. 18 do Estatuto dos Funcionários que os concursos se processarão de conformidade com as leis e regulamentos “ou, na falta destes, de acordo com as instruções expedidas pelo órgão competente”.

Tendo em vista essa autorização legislativa, expressamente se estabeleceu, no edital já referido:

“4 — As condições do concurso são as das Instruções Gerais (Portaria n.º 164, de 17-6-43, alterada em seus artigos 20, 27 e 64 pela Portaria n.º 543, de 24-1-44) e Instruções Especiais baixadas pelo Presidente deste Departamento, com a Portaria n.º 1.037, de 19 de outubro de 1944”.

As mencionadas “Instruções Gerais” estabeleciam, por sua vez:

“30 — As provas dos Concursos e das Provas de Habilitação serão realizadas em dia, local e hora prefixados, com aviso público que terá a antecedência de vinte e quatro horas, pelo menos”.

Sobre a validade das instruções dos concursos, disse, categoricamente, o ilustre Consultor-Geral da República, Dr. CARLOS MEDEIROS SILVA, em parecer prolatado como Consultor Jurídico deste Departamento:

“Esta norma obriga, com base no art. 18 do E.F., que delega às instruções, à falta de lei ou regulamento especial, a disciplina dos concursos”. (*Revista de Direito Administrativo* — vol. 16, p. 245).

Não há lugar, portanto, para invocar o ensinamento de HAURIOU, mesmo porque o mestre francês é incisivo quando afirma que a legislação civil só socorre, supletivamente, quando não haja, *em absoluto*, norma administrativa regulando a matéria.

Ora, nunca se negou ao peticitante o direito de fixar *qualquer prazo*, por *qualquer forma*, e até de retirar a promessa, em *qualquer tempo*, ainda mesmo depois da seleção, desde que, na publicação, se tivesse reservado esse direito (PONTES DE MIRANDA — *Promessa de Recompensa*, p. 152).

Nessas condições, ainda mesmo que se aceitasse o caráter contratual do concurso e se aplicassem as regras de direito civil, invocadas, nada teriam os inscritos a reclamar, uma vez que a condição previamente estabelecida, que *conheciam e aceitaram*, foi a de que a data das provas ficaria ao arbítrio da administração, que se obrigava, apenas, a anunciá-la com 24 horas de antecedência.

Em caso supostamente semelhante, o eminente Dr. CARLOS MEDEIROS SILVA, então Consultor Jurídico deste Departamento, se manifestou favoravelmente à declaração de caducidade, mas isso porque, como muito bem esclareceu, *tinha sido marcado um prazo certo*, que não foi cumprido, nem prorrogado.

Foram as seguintes as suas palavras :

“Fixado o prazo, como o foi, cumpria à Administração realizar dentro dele o concurso anunciado. Não o fez nem praticou, em tempo, ato válido que importasse em prorrogação do termo final, o mês de agosto de 1944. Sem adiamento, ou dilação regular, em virtude de ato praticado antes da extinção do prazo, o concurso caducou”.

Diverso, como já vimos, é o caso pendente. Nêle a Administração fixou prazo para encerramento de inscrições mas não fixou prazo para a realização do concurso, estabelecendo que o faria por edital, com 24 horas de antecedência.

Nossa conclusão, portanto, é que, nesse particular, nada viciou o concurso.

Mas, ainda que quaisquer vícios o maculassem, disso não poderia decorrer a sua caducidade, permitindo a efetivação dos interinos, tal como se êle não existisse.

Haveria, na mais grave das hipóteses, uma nulidade simples, como ensina MARCELO CAETANO, porque a lei não cominou outra sanção (Manual de Direito Administrativo, 1951, p. 246, n.º 134).

Ora, se o ato é apenas anulável, é oportuno repetir a lição de GUIDO ZANOBINI :

“e annullamento degli alti illegitimi non e neppure per il governo un dovere ma una facoltà, per questo, la domanda degli interessati, non ha il valore di un ricorso, ma quello di una semplice denuncia”. (*Corso di Diritto Amministrativo*, 4.ª ed., vol. I, p. 291).

Nossa conclusão, portanto, é de que o concurso não está caduco, nem há porque proclamar a sua nulidade.

Resta examinar a questão da abertura ou encerramento das inscrições. E' o que vamos fazer em seguida.

Vejamos a segunda questão.

I — A alegação dos interessados, quanto à circunstância de não estarem encerradas as inscrições para o concurso de Inspetor do Trabalho, prende-se, exclusivamente, ao fato de o Governo, por decreto de 5 de novembro de 1946, publicado no *Diário Oficial* de 7 do mesmo mês, haver nomeado “pessoa não inscrita no concurso” para ocupar, interinamente, cargo vago daquela carreira.

Invocam os postulantes a regra do § 6.º do art. 17 do Estatuto dos Funcionários Públicos, segundo a qual, uma vez encerradas as inscrições de um concurso, não mais poderão ser nomeados interinos, que não estejam anteriormente inscritos. *In verbis* :

“§ 6.º Após o encerramento das inscrições do concurso, as nomeações em caráter interino só poderão recair em candidatos inscritos”.

Em face do disposto, entendem os postulantes que, tendo o Governo deliberado nomear pessoa não inscrita, é porque não considerou encerradas as inscrições.

O argumento não procede. Se o ato de nomeação foi lavrado, como se verifica, contra dispo-

sição expressa de lei, é nulo de pleno direito, nenhum efeito podendo produzir. Não é possível empregar-lhe efeitos secundários, presumindo uma condição que não se verificou.

Dir-se-á que, apesar dessa nulidade, o funcionário nomeado tomou posse e entrou em exercício. Não há dúvida, mas, exatamente para isso, foi mister que a Administração Pública, por ato regular, devidamente publicado no *Diário Oficial* de 18 de novembro de 1946, reabrisse efetivamente as inscrições do concurso, emprestando eficácia ao decreto anterior, até então incapaz de produzir efeitos.

II — De qualquer forma, porém, regular ou irregular o ato de nomeação, não é possível afirmar que dêle deva decorrer a circunstância pretendida, isto é, considerar as inscrições do concurso não encerradas na data da Constituição. Seria deixar ao inteiro arbítrio do executivo a aplicação mais ou menos restrita da regra excepcional do art. 23 do A.D.C.T., conforme resolvesse, a *posteriori*, abrir ou encerrar as inscrições dos concursos.

Nesse sentido é claro e incisivo o parecer prolatado pelo Ministro LUIS GALLOTTI, quando Procurador-Geral da República, no Mandado de Segurança 1.019, tantas vezes invocado no processo.

“Não há dúvida que, quando promulgada a Constituição, havia concurso aberto com inscrições encerradas, para o cargo que os impetrantes exerciam interinamente. Tanto basta para não poderem os impetrantes valer-se do favor contido no art. 23 do A.D.C.T., pois estão enquadrados na exceção do n.º II do parágrafo único do mesmo artigo. O fato de, após a Constituição, terem sido novamente reabertas as inscrições, não pode livrar os impetrantes da exceção estatuída no citado parágrafo único n.º II, porque admiti-lo seria aceitar que um simples ato da administração pudesse obstar a aplicação do texto constitucional (E' nosso o grifo).

E mais adiante :

“Assim, a reabertura posterior das inscrições não pode ter a virtude de estender o benefício aos que a Constituição dêle expressamente excluiu”. (Grifamos)

Afinal, conclusivamente :

“Entender o contrário seria deixar ao arbítrio da autoridade administrativa o cumprimento, ou não, do preceito constitucional”.

E' essa, precisamente, a situação dos postulantes : o concurso em que estavam inscritos tinha suas inscrições encerradas em 19 de setembro de 1946, isto é, nessa data, ninguém poderia pretender sua inscrição. Pouco importa que, posteriormente, houvesse a Administração, implícita ou explicitamente, deliberado reabri-las. O ato administrativo não pode retroagir para alterar situação de fato, anterior.

Sustentam os interessados, e a isso se apegam com a maior veemência, que o Supremo Tribunal Federal já decidiu a questão, no caso do concurso C-141, para Médico Clínico do Serviço

Público, dando ganho de causa ao Dr. ABEL FAUSTINO DO NASCIMENTO.

O argumento merece consideração, pois se, de fato, já houvesse a respeito jurisprudência assente, seria desaconselhável reexaminar o problema na esfera administrativa.

Nesse sentido é o parecer do Dr. CARLOS MEDEIROS SILVA, prolatado nesta Consultoria Jurídica, segundo o qual

"insistir em negar direito a quem defende tese já vitoriosa no seio dos tribunais é fazer obra de desajustamento, provocando conflitos e aumentando os pleitos judiciais sem utilidade prática. A "harmonia dos poderes" que a Constituição consagra (art. 36) consiste, exatamente, em cada um observar, dentro de sua órbita de atribuições, aquilo que o outro, no uso de sua competência privativa, entendeu ser a verdade jurídica (*Revista Forense*, vol. 132, p. 389).

Importa considerar, entretanto, não apenas que a questão, como já assinalamos, é basicamente diversa, como ainda que a respeitável decisão judiciária invocada, em que se logrou obter a segun-

rança, somente em virtude de um *empate de votos*, já não prevalece.

O mesmo Supremo Tribunal Federal, examinando o Mandado de Segurança n.º 1.104-50, em que foi impetrante outro médico, inscrito no mesmo concurso, reformou aquela jurisprudência (*Diário da Justiça* de 24-5-50 e 25-10-50).

Nessas condições, e invocando precisamente a cautelosa e lapidar lição de CARLOS MEDEIROS SILVA, não é de conceder-se o requerido.

Do exposto, concluímos que pode a Administração alterar quaisquer condições de concursos, sem que isso importe em nulidade; que nenhum vício insanável maculou o concurso C-160; que não há, no caso, caducidade a proclamar; que as inscrições estavam encerradas, na data da promulgação da Constituição.

E' o meu parecer, s.m.j.

Distrito Federal, em 2 de julho de 1951.

Publicações recebidas

RECEBEMOS E AGRADECEMOS:

- Pennsylvania Plans* — julho — 1951.
- Boletim da Contadoria Geral da República* — agosto — 1951, Rio.
- Publicação n.º 2 do SENAI*, Rio.
- Riquezas de Nossa Terra* — abril a junho — julho a setembro — outubro a dezembro de 1948 — janeiro a março — abril a junho — julho a setembro de 1949.
- Revista Paulista de Contabilidade* — ano XXX — N.º 324 — junho — 1951 — São Paulo.
- Estudos de Estatística Teórica e Aplicada* — Estatística Agrícola ns. 2, 3 — 1950 — I.B.G.E. — Rio.
- Accesos a las Ciudades* — Plan Organico para Tucuman — por el Ingeniero civil Antonio C. Lopez Airaghi — Universidad Nacional de Tucuman — Tucuman — Argentina.
- Boletim Estatístico* — I.B.G.E. — Ano IX — janeiro-março de 1951 — N.º 33 — Rio.
- O Municipalismo e as Pesquisas Estatísticas* — M. A. Teixeira de Freitas — 1951 — Rio.
- Coop* — Síntese Mensal do Movimento Cooperativo Baiano — Ano IX — N.º 86 — janeiro — 1951 — Bahia.
- Boletín Brasileño* — Publicación Mensual de La Agencia Comercial del Gobierno del Brasil — Año VI — N.º 38 — Santiago de Chile.
- Chronique de L'Organisation Mondiale de La Santé* — Vol. 5 — N.º 6 — juin — 1951 — Genève.
- Notícias de Portugal* — Ano V — Ns. 224, 226 — agosto — setembro — 1951 — Lisboa.
- Arquivos* — da Faculdade de Higiene e Saúde Pública da Universidade de São Paulo — Vol. 4 — N.º 1 — junho — 1950 — São Paulo.
- Revista del Centro Estudiantes de Ciencias Económicas* — Año XII — mayo de 1951 — N.º 108 — Asuncion — Paraguay.
- Revista Municipal de Engenharia* — S.G. V.O. — Vol. XVIII — N.º 2 — abril — junho — 1951 — Rio.
- Revista Del Foro* — Organo Del Colegio de Abogados de Lima — Año XXXVIII — Ns. I — II — enero — abril — 1951 — Lima — Peru
- Red Tape* — Vol. 40 — N.º 476 — July — 1951 — London.
- Cemento Portland* — Revista del Instituto del Cemento Portland Argentino — N.º 24 — junio — 1951 — Buenos Aires.
- Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas* — Universidad Nacional del Litoral — Ns. 60-61 — Setiembre 1949 — abril 1950 — Rosario.
- Critical Shear Stress and Incongruent Shear in Plastic Deformation* — by C.H. Mathewson — Transactions of the Connecticut Academy of Arts and Sciences — Volume 38 — august — 1951 — pages 213-246.
- Revista de la Escuela de Estudios Contables* — Vol. III — julio — 1951 — Monterrey — México.
- Revista do IRB* — Instituto de Resseguros do Brasil — Ano XII — agosto de 1951 — N.º 68 — Rio.
- Universidad de Antioquia* — N.º 102 — marzo-abril-mayo — 1951 — Medellín — Colombia.
- Progreso* — Organo de La Sociedad de Mejoras Publicas — Ns. 13 — 14 — V — Epoca — marzo-abril-mayo-junio — 1951 — Medellín — Colombia.
- IPASE* — Ano V — N.º 23 — junho — 1951 — Rio.

Revista Forense — Vol. CXXXV — Ano XLVIII — Fascículos 574, 575 — abril-maio — 1951 — Rio.

Revista Brasileira de Odontologia — Ano IX — N.º 51 — maio-junho — 1951 — Rio.

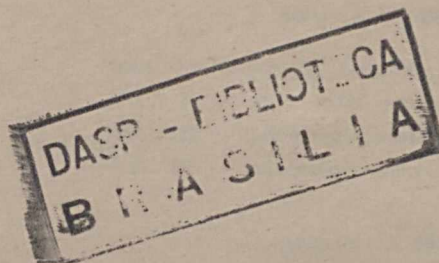
Revista de La Facultad de Derecho y Ciencias Sociales — Año II — N.º 2 — abril — 1951 — Montevideo.

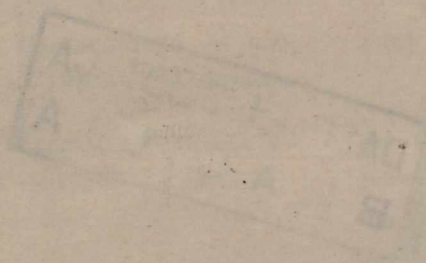
Saúde — Mensário do Serviço Nacional de Educação Sanitária — Ano IV — N.º 45 — setembro — 1951 — Rio.

State Service — Journal of the Institution of Professional Civil Servants — Vol. XXXI — N.º 8 — august — 1951 — London.

Boletim Estatístico — Ano V — junho, 1951 — N.º 42 — Rio.

Nação Brasileira — Ano XXVIII — N.º 336 — agosto — 1951 — Rio.





Departamento de Imprensa Nacional
Rio de Janeiro - Brasil - 1951

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I — 1937-1938

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

ANO II — 1939

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

ANO III — 1940

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

ANO IV — 1941

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

ANO V — 1942

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

ANO VI — 1943

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

ANO VII — 1944

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

ANO VIII — 1945

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

ANO IX — 1946

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

ANO X — 1947

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

ANO XI — 1948

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

ANO XII — 1949

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

ANO XIII — 1950

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

ANO XIV — 1951

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



Edifício do Hospital dos Servidores do Estado