

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO XIV

Volume IV — N. 2

Novembro de 1951

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Arizio de Viana

DIRETORES DE DIVISÃO

Sebastião de Sant'Anna e Silva

Tomás de Vilanova Monteiro Lopes

José de Nazaré 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. 1.370, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XIV

NOVEMBRO DE 1951

Vol. IV - N. 2

SUMÁRIO

EDITORIAL

O Instituto Brasileiro de Administração	Pág. 3
---	--------

COLABORAÇÃO

As Garantias de Reparação de Danos no Código do Ar — FLORIANO AGUIAR DIAS	5
Ciência e Administração — LAWRENCE R. HAFSTAD — (Trad.)	12
O Técnico de Administração no Serviço Público Civil Brasileiro — OSCAR VICTORINO MOREIRA	18
Documentário sobre o Sistema Policial dos Estados Unidos — ESPÍRITO SANTO MESQUITA	22
Imigração e Colonização — NICOLA MARFISI	27
Ensaio sobre a História dos Hospitais — ANNIBAL VIEIRA	31
Planejamento e Determinismo Geográfico, Planejamento das Bacias Hidrográficas — LUCAS LOPES	35
Imunidade e Isenção Tributárias das Autarquias e Sociedades de Economia Mista — MILTON DOYLE COSTA	39
A Administração Pública e a Fiscalização Econômico-Financeira dos Serviços de Utilidade Pública — JOÃO BAPTISTA FERNANDES	47

ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

Organização do Secretariado das Nações Unidas — (Trad. de E. S. Mesquita)	51
---	----

ADMINISTRAÇÃO GERAL

PESSOAL

A Seleção de Pessoal para o "Prohibition Bureau" — L. J. O'ROURKE — (Trad. de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes)	54
---	----

ORGANIZAÇÃO

Integração versus Descentralização no Serviço Federal Regional — M. GEORGE GOODRICK (Trad. de Dulcy M. Filgueiras)	58
--	----

DOCUMENTAÇÃO

O Imposto de Renda em face dos Modernos Métodos de Arrecadação — Reportagem de FRANKLIN LIMA	64
O que é o Hospital dos Servidores do Estado — Reportagem de VITORINO DE OLIVEIRA	68

DOCUMENTÁRIO

Princípios e Problemas de Governo — CHARLES G. HAINES e BERTA M. HAINES — (Trad. de E. S. Mesquita)	73
---	----

NOTAS

Livros e documentos — A Presidência e o Congresso — MERLE FAINSDOR	77
Poder Legislativo	82
Sessão inaugural dos Cursos Especiais de Administração do IBRA	87
Publicações recebidas	99

REVISTA

DO

SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público

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

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Edifício da Fazenda-6.º andar — Sala 619

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação 22-9961 Ramal 529

Administração 22-9961 Ramal 527

Expedição 22-9961 Ramal 555

Enderêço telegráfico: REVISDASP

Diretor — ESPÍRITO SANTO MESQUITA

Secretário — Wanda Silva Wolter

Expediente

Assinatura anual Cr\$ 50,00

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

Número avulso.... Cr\$ 5,00

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

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

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

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

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

O Instituto Brasileiro de Administração

A INAUGURAÇÃO, a 5 de novembro, dos cursos do Instituto Brasileiro de Administração, órgão da Fundação Getúlio Vargas, não deixa de ser um acontecimento auspicioso e altamente sugestivo para quantos se interessam pelo progresso de nossas instituições administrativas, pela eficiência dos serviços públicos e até mesmo das empresas privadas. Uma visão retrospectiva de nossa realidade administrativa melhor ilustrará o asserto.

Em trinta e um anos aproximadamente (1907 a 1938) discutiu a Administração, não sem incompreensões e sérias vicissitudes, o problema jurídico do exercício da função pública. Esse período é o da história do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis. Tarefa mais complexa e de maior envergadura, entretanto, estava reservada aos homens públicos e estudiosos da administração: a da renovação dos métodos de trabalho, de racionalização dos serviços, da implantação de uma racional e equânime política de pessoal e de salários.

Não somente para resolver o problema estatutário como também para concretizar os propósitos de renovação administrativa, mobilizou o anterior governo do Sr. Getúlio Vargas um grupo de estudiosos e entusiastas da reforma do serviço público federal, liderados pelo Dr. Luiz Simões Lopes. Dêles deflui a Lei do Reajustamento e, com este diploma, veio o Conselho Federal do Serviço Público Civil. Enfim, com a criação do D.A.S.P., armou-se a estrutura da reforma que inicialmente se dirigiu à solução do problema jurídico do exercício da função pública, isto é, do problema Estatutário. E iniciando a renovação do lado jurídico, este Departamento ao mesmo tempo alertava a Administração para a reforma de base técnica necessária à complementação do problema jurídico. Assim, na Exposição de Motivos que, a 8 de dezembro de 1938, encaminhou o Projeto do Estatuto ao Exmo. Sr. Presidente da República, dizia o Dr. Luiz Simões Lopes: "O Estado, quando outorga aos seus servidores um estatuto jurídico, tem primordialmente em vista organizar e dar eficiência ao seu aparelho administrativo e, em segundo lugar, determinar quais os direitos atribuídos aos seus servidores, de acordo com o interesse do serviço. O Serviço Público pode tornar-se uma profissão e de profissionais capazes, com uma organização e uma estrutura jurídica definidas. A elaboração deste Estatuto teve esse objetivo. É, ainda mais, uma prova de que o Estado quer definir os direitos dos seus servidores que constituem uma parte essencial, um elemento vital do próprio Estado. Dentro dessa orientação procura-se atualmente integrar o funcionário no Estado, identificá-lo com os seus serviços e com a sua finalidade, pondo termo a uma rivalidade que traz a anarquia, a desordem e a subversão hierárquica".

Vieram depois as realizações dentro do novo esquema de reforma: a sistematização das atividades-meios, a reforma orçamentária; a implantação e consolidação do sistema do mérito, a racionalização das carreiras profissionais e das séries funcionais. Mas vieram também as reações e a resistência às medidas renovadoras. Pode-se mesmo dizer que algumas conquistas de ordem administrativa, se não foram elididas, pelo menos ficaram truncadas pelo recrudescimento temporário de práticas administrativas de exceção e contrárias aos métodos de trabalho que vinham sendo implantados.

Essa a conjuntura que o D.A.S.P. teve de enfrentar, ao iniciar sua nova fase de atividade, sob o atual governo. Chegou, entretanto, o momento de restaurar o sentido construtivo das reformas já realizadas, criar um clima de compreensão e esclarecimento em torno das providências destinadas à eficiência dos órgãos administrativos; formar, enfim, uma elite de valores que, prosseguindo no plano de reforma, projete em mais alto nível de progresso o serviço público.

Para concretizar tudo isso, é de capital importância o funcionamento de um órgão técnico de preparação de administradores. Daí a especial significação do Instituto Brasileiro e, conseqüentemente, do início de suas atividades letivas. Não é só. A nova entidade, além de resultar do clima de renovação propiciado pelo próprio D.A.S.P., por isso que seus propugnadores também estão sob a liderança do Dr. Luiz Simões Lopes, — acaba de constituir-se em centro internacional de estudos de administração, vinculado à O.N.U. E' óbvio que, para surgir nessa eminência, o IBRA teve a justificação das condições preexistentes da renovação administrativa operada em nosso país desde 1938, do acervo de realizações e ainda dos estudos e iniciativas daqueles que se tornaram expoentes da transformação renovadora de nosso aparelhamento administrativo. Reconheceram-no, aliás, os oradores da solenidade de inauguração dos cursos, sendo de registrar que o Prof. Harvey Walker, no decurso da aula inaugural, teve oportunidade de recapitular aspectos da atuação e da influência do D.A.S.P. bem como dos seus técnicos, na obra de reforma administrativa do país e da repercussão desta no estrangeiro.

Em conclusão, marchamos para outro estágio mais avançado de propósitos e objetivos a colimar no que respeita ao tratamento dos problemas de administração. Com o IBRA virão certamente os novos valores, será aprimorado o processo de seleção de administradores ocupantes de funções públicas e cargos de direção das empresas privadas. E à base dêsse "background", não há senão esperar a depuração definitiva de nossos vícios de administração e, por outro lado, a formação de profissionais e administradores à altura das soluções adequadas de nossos problemas de trabalho. E aí está algo do relêvo especial de que se reveste a inauguração dos cursos do Instituto Brasileiro de Administração.

As Garantias de Reparação de Danos no Código do Ar

FLORIANO AGUIAR DIAS

Sumário 1. *Introdução.* 2. *Modalidades de garantia.* 3. *A preferência do transportador aéreo.* 4. *Aceitação da garantia.* 5. *Limites da garantia.* 6. *Subordinação do tráfego aéreo à existência de garantia.* 7. *Garantias de empresas estrangeiras no país.*

1. INTRODUÇÃO — Existe certa tendência para confundir garantia de reparação e seguro aéreo, ao que parece consequência da aparente identidade dos artigos 104 e 116 do Código Brasileiro do Ar. Espíritos menos avisados são levados a concluir pela equivalência de ambos, atribuindo-lhes o mesmo efeito: cobrir a responsabilidade do transportador.

Freqüentemente, estão as companhias de transporte aéreo, que operam também na qualidade de seguradora, sujeitas, em consequência, ao que determina aquele Código nos artigos 116 e 117, fugindo às reclamações decorrentes dessas operações subsidiárias do seu negócio principal, a pretexto de que o seguro que cobram dos passageiros é seguro de sua própria responsabilidade, isto é, a garantia da reparação dos danos.

Não procede, porém, o argumento, uma vez que os dois seguros são de natureza inteiramente diversa, um constituindo garantia de ordem pública da qual não pode furtar-se o transportador (art. 104); o outro, facultativo, condicionado a que o mesmo transportador opere, paralelamente à sua atividade principal, também como segurador (artigo 116).

Dessa confusão participam autoridades e empresas interessadas, as primeiras permitindo a prática ilegal através da aprovação de tarifas; as últimas, exercendo a atividade irregular, precisamente porque não distinguem o seguro-garantia de reparação do seguro de passageiros, ou seja, o seguro-obrigação, do seguro-faculdade.

Generalizada a confusão, passou-se a falar com insistência em seguro obrigatório, como se o não fôsse o seguro-garantia de reparação, escolhido pelo transportador dentre as garantias que o Código do Ar lhe exige no artigo 104.

Obrigatórias são tôdas as garantias do artigo citado, quer seja seguro, quer não. Seguro, fiança, caução ou depósito de dinheiro ou valores, qualquer dessas garantias é de ordem pública, obrigatória, portanto. O transportador não pode deixar de prestar uma delas, só lhe sendo facultado escolher, dentre as enumeradas no Código, a que melhor convenha aos seus interesses.

Pretender, pois, que o seguro seja obrigatório, referindo-se à garantia de reparação de danos, é superfluidade, porque o transportador está na obrigação de efetuá-lo desde que o haja preferido, sem o que não poderá fazer trafegar suas aeronaves (artigos 105 e 106 do Cód. cit.). Não podendo deixar de prestar a garantia escolhida por ele próprio, qualquer que seja a forma que revista, a garantia é obrigatória. E a ninguém é lícito transformá-la em facultativa ou dispensar sua apresentação.

2. MODALIDADES DE GARANTIA — Quatro são as modalidades de garantia de reparação de danos previstas no Código Brasileiro do Ar: a) seguro; b) caução; c) fiança; d) depósito de dinheiro ou valores (art. 104 cit.).

A ordem de enumeração não estabelece graduação dessas garantias, em que pêsse a aparência contrária. Nem estabelece preferência de uma sobre as outras. A qualquer delas pode recorrer o transportador, de acordo com suas conveniências, no que, aliás, aquele artigo 104 é expresso.

Entretanto, o Código do Ar subordina a aceitação das garantias a certos requisitos, conforme a natureza delas e a maior ou menor probabilidade de virem a tornar-se ineficazes.

O seguro deverá ser contratado com empresa idônea, ouvida a autoridade competente para dizer sobre as companhias de seguro e as respectivas operações.

A caução ou fiança idônea deverão ser aprovadas pelo Governo e prestadas por pessoa ou empresa com domicílio ou sede no país.

Apenas no que diz respeito aos depósitos de dinheiro ou valores deixa o Código citado de subordiná-los a condição declarada, parecendo ad-

mitir que possam ser efetuados em quaisquer estabelecimentos autorizados a receber depósitos.

Geralmente, o seguro é a mais cômoda e econômica das garantias referidas, porque permite ao transportador transferir para o segurador um ônus pesado, que a lei lhe atribui mediante um prêmio razoável, que faz recair sobre o custo de operações, pagando-o de acordo com o movimento de seu tráfego.

Dizemos que o seguro se avanta às demais garantias geralmente, dado que para oferecer a maior vantagem é necessário que as taxas de prêmios respectivos sejam razoáveis. Se não o são, poderá não haver vantagem do seguro sobre as outras garantias.

O sistema inicial para fixação dessas taxas era racional, guardando relação com a homogeneidade da frota e seu número de aparelhos (embora esses elementos digam respeito mais ao casco da aeronave, eram considerados também para efeito de fixação da taxa do seguro de passageiros), a manutenção da empresa e os possíveis riscos da região operada (possibilidade de socorro, recuperação e transporte). Em consequência, as taxas eram surpreendentemente baixas para a natureza das operações.

Infelizmente, hoje as taxas não podem ser baixas. Impedem-no resultados obtidos com as operações no ramo, cujo balanço acusa equilíbrio de prêmios recebidos e as indenizações pagas. Talvez se possa ainda dizer que, em face de tais resultados, sejam baixas, isto é, não oferecem garantia no sentido de assegurar vantagem para os seguradores.

Não existe, entre nós, volume de seguro que permita, por outro lado, reduzir as taxas. Como dissemos, o número de acidentes, traduzido em indenizações pagas, impede a redução, uma vez que os seguradores, diante da perspectiva de fazer pender para as indenizações pagas o prato da balança, são obrigados a acautelarem-se. E, para tanto, necessitam fazer oscilar as taxas mencionadas conforme as estatísticas o imponham.

Excepcionalmente, poderá a fiança oferecer vantagens sobre o seguro. A hipótese ocorre, por exemplo, nos casos de interligação de interesse da empresa transportadora e a empresa fiadora, determinando em razão da convergência daqueles interesses a fiança independentemente de ônus.

Mesmo na fiança onerosa, em que se paga ao fiador certo "prêmio" mensal ou anual, é possível verificar-se a hipótese referida. Basta, como é óbvio, que o ônus da fiança seja inferior ao que o seguro impõe ao transportador.

A caução e o depósito de dinheiro ou valores, pelo caráter estático de que estão revestidos, não são economicamente interessantes. Implicam empate vultoso de capital que nenhum de nossos transportadores se aventuraria a fazer, ou melhor, que nenhum ou quase nenhum estaria em condições de fazer.

Precisamente porque não podem assumir esses ônus com a caução ou depósito, as empresas não se arriscariam a jogo tão perigoso como é o de jogar o capital imobilizado na garantia contra os azares da exploração. Quando esta é feita com todos os requisitos de segurança, inspirando a confiança do explorador, poderá ele arriscar-se àquele jogo em que as probabilidades em face da segurança são a seu favor. Mas, na hipótese de acidentes, os resultados lhe seriam desastrosos para a economia.

Somente com recurso à constituição de reservas de lucro é possível a uma empresa garantir a reparação de danos através da caução ou depósito, sem correr os riscos antes descritos, na medida em que a ausência da reserva o faria correr.

3. A PREFERÊNCIA DO TRANSPORTADOR AÉREO — Como já foi dito linhas acima, não há, na enumeração das garantias pelo Código do Ar, nenhuma gradação de preferência. Esta cabe ao transportador exercitar, recaindo, como não pode deixar de ser, na que oferece mais vantagens sobre as demais.

Falar em preferência do transportador significa dizer que há liberdade de escolha da garantia. Mas essa liberdade é meramente teórica. O transportador no Brasil não tem alternativa, de maneira geral. Ele não escolhe o seguro; é obrigado a fazê-lo. Quer queira, quer não, deverá, pois, "preferir" o seguro, porque não encontra quem lhe preste qualquer das outras garantias. Não podendo ter reservas que lhe permitam fazer o depósito ou caução, nem tendo, por outro lado, situação financeira que possa inspirar confiança, não encontra fiador. Na impossibilidade de obter outra garantia, o seguro caro se torna mais vantajoso por força de circunstância.

Não significa isso que, em discordância com a opinião expendida atrás, o seguro seja menos interessante do que as outras garantias. Não só as vantagens estão com ele como também constitui exceção a hipótese contrária.

O que rouba ao seguro suas vantagens, para quem pode constituir reservas e, pois, atender ao depósito determinado pela lei, são fatores transitórios. Contribuindo estes para a elevação das taxas, perde o seguro sua predominância, a menos que impossível a obtenção de outra garantia. Quer dizer: na impossibilidade de conseguir garantia em condições vantajosas, o seguro se impõe, ainda que a taxas escorchantes.

Em última análise, portanto, tendo em vista aqueles fatores que determinam as taxas, conclui-se que são as próprias condições da exploração que militam contra ela. As taxas sofrem alterações em razão da maior ou menor segurança dos serviços. Menor segurança, maior número de sinistros e, em consequência, taxas mais altas. Maior segurança, menor número de acidentes, taxas mais baixas.

Na sua maioria, as empresas brasileiras garantem a reparação dos danos através do seguro. Raros são entre nós (apenas 2 casos) de fiança como garantia de reparação.

Em ambos os casos conhecidos, a fiança é prestada por estabelecimento bancário de economia mista (participação de governo estadual no capital), mediante um "prêmio" mensal cobrado à empresa de transporte. Em todos os dois casos, há manifesta vantagem para a empresa em preferir aquela forma de garantia.

Há como que uma divisão de riscos, porque as transportadoras pagam ao estabelecimento bancário uma importância anual, dividida em doze (12) cotas mensais fixas, a qual atinge Cr\$. . . . 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil cruzeiros), enquanto o fiador se obriga pela reparação de danos, em caso de acidente, até o limite de Cr\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de cruzeiros). Quer dizer: há entre ambos um jogo em que os riscos são divididos na proporção de 60% (sessenta por cento) para o fiador e 40% (quarenta por cento) para o transportador. Se não houver sinistro a liquidar, ambos ganharão: o banco fiador os verdadeiros "prêmios" recebidos da empresa transportadora. Esta economizará a diferença entre o que pagou ao banco fiador e o que teria de pagar a título de prêmios de seguro. E essa diferença pode ser estimada, nos casos concretos a que nos referimos, em milhão e meio de cruzeiros anualmente.

Outra de nossas empresas, das únicas cujos balanços nunca acusaram "deficit", estudou as garantias autorizadas no Código (art. 104) do ponto de vista de seu interesse e chegou à conclusão de que, dadas as elevadas taxas de prêmio de seguro no Brasil, haveria vantagem em preferir o depósito de dinheiro ou a caução, mediante a constituição de um fundo de reserva de lucros, sem que a medida implicasse a diminuição dos dividendos habitualmente distribuídos. A solução no seu caso era viável (e talvez venha a sê-lo) porque, feitas as distribuições de lucros estatutários, ainda dispunha de saldo. Infelizmente, os negócios dessa empresa exigiram, na sua expansão, a utilização das reservas já existentes, com o que desapareceu a oportunidade para a única preferência do depósito como garantia de reparação de danos.

4. ACEITAÇÃO DA GARANTIA — O tratamento dispensado pelo Código do Ar às garantias, ora mencionando a idoneidade como fator de aceitação, ora deixando de fazê-lo, parece encontrar explicação no próprio caráter da garantia. Não há garantia boa ou idônea, se a fonte de onde emana não fôr boa.

Quando foi promulgado o Código Brasileiro do Ar, as companhias brasileiras de seguro ainda não operavam em seguro aeronáutico, de modo que, oferecida pelo transportador a apólice emitida no exterior, não tinham as autoridades aeronáuticas com que aquilatar a qualidade da garan-

tia. Determinando o Código do Ar a audiência da autoridade supervisora de seguros no país quanto à idoneidade da companhia seguradora, recorriam aquelas autoridades a essa última a fim de obter os elementos que lhes possibilitassem ajuizar da qualidade da garantia, bem como a idoneidade da seguradora.

Não significa isso que a audiência não se tornasse dispensável em certos casos de notória idoneidade da seguradora. Em tais casos, as apólices eram aceitas, acompanhadas das respectivas traduções legalizadas, independentemente de audiência, presumida, portanto, a boa qualidade da garantia.

Hoje, essa audiência perdeu sua razão de ser. O seguro aeronáutico é feito no país por empresas nacionais, estando sob controle governamental suas operações.

Fiscalizadas e controladas por órgãos governamentais, as companhias de seguro no Brasil têm a seu favor uma presunção de idoneidade. A menos que haja suspeita que a desminta ou que circulem rumores contrários a ela, não se justifica a audiência a que alude o Código do Ar.

A liberdade de recusar a garantia de seguro oferecida, por outro lado, não está, absolutamente, adstrita ao resultado da audiência determinada pelo citado Código, mesmo na hipótese de ter sido solicitada. Isso porque as companhias de seguro podem não incorrer em sanção pelo fato de se tratar de prática não sujeita a repressão pelas autoridades supervisoras do seguro, mas que, não obstante, aconselhe a rejeição da garantia por quem fiscaliza sua apresentação.

Obrigações cujo cumprimento interessa a quem fiscaliza a garantia, mas para as quais inexista sanção na legislação aplicável aos seguros ou aos órgãos que o controlam, por exemplo, autorizam a rejeição da garantia quando não são executadas e provocam, em consequência, a declaração de inidoneidade da seguradora pelas autoridades aeronáuticas.

Também com a fiança ocorre o mesmo. Pelo fato de determinar o Código do Ar que ela seja idônea, sem exigir a idoneidade do fiador, não se conclui que este possa carecer da qualidade, certo como é que, para ser idônea, a garantia da fiança exige que quem a dê também o seja.

Poder-se-ia tomar a idoneidade da fiança como dizendo respeito à forma prescrita pela lei, mas a isso se opõe o fato de só valer ela quando revestida daquela forma que a lei considera indispensável à validade do instrumento.

Tomar, por outro lado, a idoneidade da fiança como equivalente do seu caráter satisfatório, isto é, correspondente aos limites que a lei determina, ao total necessário para fazer face à reparação, não é possível, porque esse requisito já é imprescindível originalmente para que a garantia seja eficiente. Sem que obedeça aos limites prescritos,

de forma que assegure a reparação cabalmente, a fiança é ineficaz.

Restaria considerar a idoneidade como relativa ao seu conteúdo, mas não nos parece lógica a interpretação. Não se compreende que o Código exija garantia de reparação "na forma e limites" determinados, satisfatória, pois, no que tange aos danos a reparar, e que necessitasse ainda ser idônea. Logo, a idoneidade não é de conteúdo. Não equivale, assim, a idoneidade a um requisito essencial e que, mesmo sem alusão a ela, já não pode alhear-se da garantia.

Por conseguinte, em que pêsse o silêncio do Código quanto à idoneidade do fiador e a confusa menção dessa qualidade quanto à garantia em si mesma, merecem atento exame as duas, a do fiador podendo absorver a da garantia.

Finalmente, cabe focalizar a garantia mediante depósito, que o Código não menciona em que estabelecimento deverá ser feito, nem condiciona a qualquer outro requisito. Não resta dúvida de que a idoneidade do estabelecimento de depósito, como as das companhias de seguro, deve ser presumida. Se existe, porém, ato ou fato que contrarie a presunção ou se circulem rumores contra a solvabilidade do estabelecimento, deve ser rejeitada a garantia consistente no depósito nêle efetuado.

Do exposto se conclui que deve, em todos os casos de aceitação de garantias, ser dispensada certa cautela ao seu exame, levando-se em consideração as circunstâncias peculiares à hipótese, bem como quaisquer outros elementos, de modo que deixe a menor possibilidade de dúvida quanto à eficácia da garantia.

5. LIMITES DA GARANTIA — O Código do Ar exige (art. 103) que a pessoa natural ou jurídica, em cujo nome estiver matriculada a aeronave ou em cujo nome ou exploração ela se encontre, dê garantias de reparação dos danos que possa causar, na forma e limite por êle estabelecidos.

Não determina, entretanto, que extensão terão essas garantias, isto é, não lhes fixa máximo nem mínimo. E' verdade que, quanto a danos pessoais, estabelece o Código o limite de reparação de Cr\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros) por pessoa, mas essa limitação por si só não permite conhecer aquela extensão, ainda que se trate de danos a pessoas apenas. Qual o número de pessoas a considerar para fins de efetuar a garantia?

No que respeita à responsabilidade contratual, não há dificuldade, porque ela compreende os passageiros a bordo, ou seja, a lotação da aeronave. Conhecido o número de lugares, a garantia corresponderá, logicamente, a tantas vezes Cr\$ 100.000,00 quantos são aqueles lugares.

No seguro, o transportador contrata uma importância máxima resultante da multiplicação dos lugares existentes (assentos), acrescidos de certo

número de crianças de colo, vêzes o limite de reparação.

Se a garantia revestir outra modalidade que não o seguro, deverá observar o critério que preside a fixação do valor do seguro, feito o cálculo na base da aeronave de capacidade maior existente em serviço.

Se o problema do "quantum" da garantia não oferece dificuldade no que se relaciona com a responsabilidade contratual, outro tanto não acontece com os danos a terceiros na superfície.

Ao dispor sobre a reparação desses danos (art. 102), o Código determina que ela corresponderá "à importância integral do seu justo valor". Ora, para que seja do justo valor, mister se faz conhecer a proporção dos danos, o que exige, antes de tudo, a sua existência. E a dificuldade está exatamente em saber, antes do evento danoso, que importância destinar à reparação dêle decorrente.

Ademais, há também a reparação a pessoas na superfície, que já dissemos que será garantida, mas em extensão desconhecida em virtude da falta de referência no Código ao número de pessoas a ser considerado.

Sabemos, portanto, que qualquer importância que se tome para efeito de garantia será arbitrária, poderá ficar aquém ou além do justo valor integral a ser reparado, bem como poderá atender apenas parcialmente a cada uma das reparações, danos pessoais e danos a coisas na superfície, tudo dependendo da extensão dos mencionados danos.

Absolutamente dentro dos limites do Código, pois, não poderá estar a garantia, salvo no que respeita à responsabilidade contratual, enquanto a reparação de danos a terceiros na superfície for ilimitada. Fosse ela limitada e inexistiria o problema. Aliás, convém frisar que o caráter ilimitado da reparação entre em choque também com a extensão que o Código exige tenha a garantia. Se é ilimitada a reparação, portanto desconhecida, a garantia não pode conter a importância que a ela corresponderá, a não ser por acaso. Em conclusão: a reparação deve ser integral; a garantia, não.

Duas soluções se nos oferecem a essa altura: considerar na garantia também os danos a terceiros na superfície, sujeitos a uma reparação parcial, isto é, estabelecer para ditos danos certa importância que, insuficiente para atender à reparação, será suplementada pelo transportador; não considerar na garantia referidos danos, desobedecendo à determinação de garantir sua reparação.

E' evidente que a primeira solução tem de ser preferida, ainda que não se possa dar cumprimento cabal ao Código (uma vez que, exceto por circunstância fortuita, é impossível a reparação integral do justo valor), porque não pode haver hesitação entre a garantia insuficiente e a garantia inexistente.

A questão de fixar a importância que será garantida para reparação de danos a terceiros na superfície não é nova. Logo depois da promulgação do Código do Ar, o então Departamento de Aeronáutica Civil consultou o Conselho Nacional de Aeronáutica sobre o assunto, a fim de poder dar cumprimento aos artigos 103 e 104 do mesmo Código.

Fundado nos limites de reparação propostos pela Convenção de Roma de 1933 (convenção para unificação de certas regras relativas aos danos causados por aeronaves a terceiros na superfície) e no artigo 117 do Código citado, o relator da matéria naquele Conselho emitiu parecer, aprovado unânimemente pelo plenário, no sentido de que

“se adote como valor da fiança, caução ou depósito do explorador da aeronave, as quantias de 500 e 1.000 contos, segundo se trate de uma ou mais aeronaves” (Ata da 11.^a sessão ordinária, de 2-10-1939).

O parecer focalizou as outras garantias que não o seguro, quando a solução proposta não podia diferir d'êle, devendo dizer respeito às garantias, quaisquer que fôssem.

Ao estudar o seguro aeronáutico e as condições das respectivas apólices, o Instituto de Resseguros do Brasil se orientou por aquêle parecer, adotando o limite de Cr\$ 1.000.000,00 (um milhão de cruzeiros) para cada aeronave, para reparação de danos a terceiros na superfície (pessoas e coisas).

Houve, assim, uma limitação para fins de garantia apenas, porque o limite da garantia não pode revogar o princípio da reparação ilimitada.

A solução tem o mérito de assegurar a reparação até o limite estabelecido (não se encontrou solução melhor, convém lembrar, diante dos elementos conhecidos e determinantes da extensão dos danos) ficando a diferença entre o limite garantido e o integral justo valor a cargo do transportador, que a ela será obrigado a atender com sua economia.

As demais garantias estão sujeitas às mesmas dificuldades e ao mesmo critério de fixação da importância da reparação, devendo corresponder à soma de todas as importâncias contidas na apólice de seguro, exceto naturalmente o casco da aeronave, mais tantas vezes Cr\$ 100.000,00 quantos forem os membros da tripulação da maior aeronave em serviço.

A fiança, caução ou o depósito correspondem a uma importância equivalente a número de passageiros (inclusive de colo) mais número de tripulantes multiplicados por Cr\$ 100.000,00. A esse produto se acrescentará a importância de Cr\$ 1.000.000,00 (um milhão de cruzeiros) para atender aos danos a terceiros na superfície (pessoas e coisas).

Se o transportador julgar insuficiente o limite adotado para a garantia de reparação de danos a

terceiros na superfície, poderá contratar seguro superior àquela importância de um milhão de cruzeiros ou fazer crescer, no caso de outra garantia, as somas aí contidas das que julgar necessárias. Se o excesso pretendido não encontrar seguradora que o aceite no país, poderá êle recorrer a companhias estrangeiras para contratá-lo.

6. SUBORDINAÇÃO DO TRÁFEGO AÉREO À EXISTÊNCIA DE GARANTIA — A garantia de reparação é de ordem pública e não pode ser dispensada. Escolhida que tenha sido pelo transportador a garantia, está êle na obrigação de oferecê-la, antes de iniciar o tráfego.

Para tornar efetiva a obrigação de garantir, o Código do Ar contém dois dispositivos: um prevê a subordinação do certificado de navegabilidade e sua revalidação à existência de garantia de reparação (art. 105); outro, o cancelamento desse certificado, em qualquer momento, se as cláusulas do contrato de seguro não estiverem sendo cumpridas pelo transportador, ou se este não estiver pagando pontualmente os prêmios.

Os dois dispositivos contêm faculdade quando deviam estabelecer obrigação. Com efeito, se se trata de garantia de ordem pública, que a ninguém é lícito dispensar, a única maneira de tornar efetiva a prestação da obrigação é subordinar o tráfego ao seu cumprimento.

Não podem as autoridades, portanto, dispensar as garantias. E se existe a maneira de torná-la efetiva, embora a título de faculdade, devem elas tomar as medidas necessárias àquela efetivação, sob pena de responsabilidade. Por isso é conveniente não permitir o tráfego das aeronaves se inexistente garantia de reparação dos danos que possam causar. Determinar que se reparem os danos, que se garanta sua reparação e apenas permitir a medida coercitiva, em lugar de obrigá-la, equivale a fazer letra morta do princípio da reparação.

Assim sendo, embora a subordinação do certificado de navegabilidade à existência de garantia seja mera faculdade no Código, na prática constitui obrigação e nesse caráter deve ser entendida.

As aeronaves só podem voar se estiverem com o certificado de navegabilidade em vigor (artigo 24 do C.B. do Ar). Sua falta ou cancelamento determinam a interdição para voar. Sendo válido por seis meses, terá de ser renovado o certificado ao fim desse período, quando então, a par das exigências técnicas relativas à sua expedição, se não foi feita ainda ou não está em vigor, se fará a exigência da garantia.

Vistoriada a aeronave e encontrada em condições seguras de vôo, poderá ser expedido o certificado de navegabilidade que, no entanto, só deverá ser entregue ao transportador depois que este houver apresentado a garantia de reparação (ressalvado, é óbvio, o caso de garantia global da frota, sem discriminação de aeronaves. Sendo

global a garantia, deixa de ter lugar a subordinação do certificado à sua existência).

O cancelamento do certificado, que pressupõe já ter sido feita a apresentação da garantia, pode ser feito a qualquer tempo se se comprova que aquela garantia perdeu seu valor. O Código faculta a medida no caso de garantia mediante seguro, mas não resta dúvida de que ela cabe também em quaisquer outros casos de garantia, seja fiança, caução ou depósito. Se desaparece a garantia, deve ser cancelado o certificado ou certificados, conforme diga ela respeito a uma ou mais aeronaves.

Na garantia mediante seguro, as respectivas apólices permitem eficiente controle da sua vigência, bem como dos pagamentos dos prêmios. Sendo contratado individualmente para cada aeronave, a medida repressiva pode também ser tomada em cada caso de aeronave cuja apólice caducou ou está para caducar. Assim é que, embora emitida para valer por um ano, os prêmios do seguro são pagos mensalmente de acordo com o movimento de passageiros transportados no mês anterior. Calculado o prêmio em face desse movimento, a fatura correspondente é remetida à empresa transportadora, com prazo para pagamento. Se este não for efetuado dentro do prazo fixado, com fundamento em condição especial da apólice, o segurador comunica à autoridade que superintende a navegação aérea comercial (Diretoria de Aeronáutica Civil) que o seguro caducará findo o prazo de cinco (5) dias contados do recebimento de sua comunicação. Se decorre o prazo sem que o segurador faça comunicação em contrário, o tráfego aéreo será paralisado no que diz respeito às aeronaves atingidas pela caducidade do contrato.

Já com as outras garantias, em que a subordinação do certificado deve ser feita antes, durante e depois de expedido, tal como no seguro, o controle não é tão fácil, conquanto seja igualmente eficiente. Exige-se, para tanto, que o instrumento da garantia declare que seu cancelamento só se fará mediante aviso prévio de cinco (5) dias à autoridade competente (a mesma do seguro). Acautela-se assim o Governo de surpresas, sem aumentar o ônus de fiador e afiançado, assegurando também a reparação ou impedindo que a reparação seja ameaçada.

7. GARANTIAS DE EMPRESAS ESTRANGEIRAS NO PAÍS — As empresas estrangeiras também estão obrigadas a oferecer garantias de reparação dos danos que suas aeronaves possam causar no território brasileiro.

Assim é que o artigo 107 do Código do Ar determina que se exija das empresas estrangeiras a apresentação de garantias pelo menos iguais, ou consideradas equivalentes, às das aeronaves brasileiras.

É necessário, entretanto, distinguir entre as garantias que são peculiares às aeronaves brasi-

leiras das que são próprias das aeronaves estrangeiras, porque não nos parece que as garantias das empresas estrangeiras possam equiparar-se às das aeronaves nacionais a não ser no que se relaciona com danos a terceiros na superfície.

Isso, porque a responsabilidade contratual das empresas estrangeiras não se rege pela lei brasileira. O Código Brasileiro do Ar só dispõe sobre a responsabilidade contratual das empresas brasileiras.

Conseqüentemente, estando essas empresas sujeitas à reparação em maior escala, devendo dar garantia de reparação total, não podem suas garantias equivaler às das empresas estrangeiras a não ser naquilo em que há identidade: nos danos a terceiros.

O controle dessas garantias é muito mais difícil do que parece, uma vez que é todo baseado em presunções. Apresentada como garantia apólice de seguro, mesmo emitida por empresa estrangeira de idoneidade reconhecida, acompanhada de tradução devidamente legalizada, ainda aí é impossível exercer o controle eficiente que o seguro feito no país permite.

As empresas estrangeiras têm liberdade de contratar a garantia onde lhes parecer melhor, de modo que, a menos que se exija a denúncia com aviso prévio, que o seguro não seja cancelado sem tal aviso, a garantia pode vir a tornar-se apenas aparente.

E como os avisos e comunicações de caducidade não têm a determiná-los nenhuma lei ou convenção, podem as seguradoras recusar-se a fazê-los.

Isso nos conduz à conclusão de que as garantias oferecidas pelas empresas estrangeiras devem ser aceitas mediante o estabelecimento de presunção "juris tantum" a seu favor, elididas por atos ou fatos que a contrariem.

Estamos procurando mostrar as dificuldades de controlar a idoneidade da garantia, muito embora acreditamos que o eficiente controle dos artigos 105 e 106 do Código do Ar não diga respeito a garantias de empresas estrangeiras. Sendo fiscalização que gira em torno do certificado de navegabilidade e sua vigência, o fato de não serem expedidos por autoridades brasileiras os certificados de aeronaves estrangeiras demonstra que estas não estão subordinadas ao regime. Se não estão, segue-se que também o Código considerou em favor das garantias daquelas empresas uma presunção relativa.

No regime de sobrevôo do território brasileiro, anterior à Conferência de Chicago, poder-se-ia condicionar a autorização respectiva à existência de garantias e de reparação, quer incluindo-a como obrigação no instrumento que outorgava licença à empresa estrangeira, quer exigindo-as posteriormente.

No sistema estabelecido nos atos daquela Conferência, entretanto, as empresas que operam as linhas para outro país são indicadas a este pelo respectivo Governo. Quer dizer: com raríssimas exceções, tais empresas se apresentam no país em que operam como verdadeiros "instruments of government", de modo que, em nossa opinião, as garantias de reparação estão implícitas no ato de sua indicação. Elas como que representam o país de nacionalidade. Quer parecer-nos, pois, que se o governo indica a empresa para operar as rotas, que lhe foram concedidas por outro Estado, em seu nome, e se se trata de sociedade de economia mista ou estatal, no ato de indicar, há um penhor de solvabilidade da empresa indicada. Ela é afiançada por seu governo.

Não quer isso dizer que, havendo penhor dessa natureza, não possa o governo do país para onde opera aquela empresa, fazer-lhe exigência de garantia de reparação. Autorizado no acordo

sobre transportes aéreos, entre ele e o país que indica a empresa, a condicionar as operações em seu território à sua legislação, nada haveria de inamistoso no ato.

Finalmente, é preciso convir em que nenhum governo declara expressamente sua responsabilidade pelos danos causados pelas aeronaves de sua bandeira no território de outro Estado, mas que deveria fazê-lo. O que ora está implícito passaria a ficar consignado nos acordos, evitando-se a desigualdade de tratamento existente, uma vez que a cada governo a presunção em favor de uma empresa se apresenta de modo diferente.

Talvez venha a solucionar o problema a conclusão a que se chegar na revisão da Convenção de Roma para unificação de certas regras relativas aos danos a terceiros na superfície, para adoção da limitação dos danos mencionados, bem como das garantias dêses mesmos danos.

Ciência e Administração

LAWRENCE R. HAFSTAD

(In Public Administration Review — n.º 1 — 1951 —
Tradução para a R.S.P.)

HÁ vários anos que o Governo Federal patrocina um grande programa de pesquisa científica, programa esse que é, sem dúvida, um dos mais amplos do mundo. Muito embora não seja correto denominar essa nova atividade governamental como “produto da guerra”, esta e a contínua tensão internacional que a ela se seguiu serviram de estímulo ao desenvolvimento do campo das pesquisas. Assim demonstram realmente as estatísticas.

De acordo com o relatório do Presidente da Junta de Pesquisas Científicas, documento mais conhecido por Relatório Steelman, as despesas nesse setor, em 1930, nos Estados Unidos, atingiram o total de 166.000.000 de dólares. Nesta importância está incluída a destinada ao custeio de todas as investigações realizadas pelo Governo Federal, pelas Universidades e pela indústria. Divide-se esse total da seguinte maneira: pesquisas do Governo Federal, 23 milhões de dólares; pesquisas da indústria, 116 milhões de dólares; pesquisas das universidades, 20 milhões de dólares; outras pesquisas (de governos estaduais, instituições particulares e outros, institutos de pesquisas, inclusive aqueles que foram criados sem objetivo de lucro), 7 milhões de dólares.

Em 1940 o total das despesas feitas com pesquisas, tanto particulares como governamentais, foi duas vezes maior, passando de 166 milhões, em 1930, para 345 milhões, em 1940. A parte do Governo Federal nessas despesas durante esse período quase se quadruplicou, passando de 23 milhões, em 1930, a 67 milhões, em 1940.

A média anual de despesas, de 1941 a 1945, com as pesquisas foi de quase 600 milhões de dólares. Em 1947, essas despesas aumentaram em cerca de 1.160 milhões, gastando o Governo Federal 625 milhões, as indústrias 450, as universidades 45 e os demais órgãos 40. O orçamento de 1951 enviado ao Congresso pelo Presidente da República acusava uma despesa no ano fiscal de 1950 de cerca de 1.320 milhões só com as pesquisas do Governo.

Considera-se o aumento do custo das atividades de pesquisas durante os últimos 20 anos na proporção de 160 milhões para mais de 1,32 bilhões. Tal progressão seria sobremodo rápida e de notável vulto em qualquer campo de atividade.

No campo da pesquisa, porém, é particularmente significativa, porque esse campo constitui um setor de atividade em que o potencial humano não pode aumentar rapidamente. Iniciar um projeto de construção ampliando-o numa proporção dez vezes maior não é coisa comum. Ampliar, porém, as atividades de pesquisa numa proporção também dez vezes maior, é coisa que atinge as raízes do impossível. Contudo, foi isso que aconteceu, em parte porque os cientistas, mais experimentados trabalharam longas horas no sentido de executar muitos planos e, noutra, porque uma grande parte das despesas feitas nos últimos anos podiam ser atribuídas mais ao alto custo dos modernos instrumentos de trabalho utilizados do que ao número de instituições criadas para esse fim.

A tendência de patrocinar o Governo a pesquisa é inconfundível. Em 1930 a indústria pagou 70% de todas as despesas de pesquisas, principalmente as realizadas com o objetivo de melhorar os produtos industriais; o Governo Federal custeou apenas 14% das pesquisas em processo. Em 1947, a contribuição da indústria caiu para 39%, aumentando a do Governo Federal para 54%. É provável que a indústria não tenha gasto em pesquisas substancialmente mais em 1950 do que gastou em 1940, enquanto o Governo Federal continuará aumentando seus gastos com essa atividade em mais de 100%. De certo, uma grande parte das verbas públicas para pesquisa é usada para custeio dos trabalhos de laboratório na indústria. De um ponto de vista administrativo, a questão a ser considerada é a de saber até que ponto o Governo poderá patrocinar agora essas atividades.

É perfeitamente procedente gastar o Governo Federal uma maior parcela de sua receita em pesquisas científicas. Não somente são importantes os seus resultados imediatos (as armas por exemplo que são essenciais à segurança nacional) como, também, os subprodutos descobertos e que muitas vezes fornecem bases para a expansão industrial daí resultando uma melhoria do padrão de vida. No entanto, essa mudança em volume e em apoio oficial no setor da pesquisa foi acompanhada do aparecimento de muitos problemas, alguns dos quais serão examinados sumariamente, nas páginas que se seguem.

POTENCIAL HUMANO

Um problema fundamental que os administradores do setor da pesquisa científica e dos planos de aproveitamento de seus resultados enfrentam hoje é a escassez muito séria de pessoal competente. O aumento da equipe de cientistas não acompanhou proporcionalmente a ampliação do campo da pesquisa nacional e das verbas orçamentárias destinadas ao seu custeio. Como já se verificou, as despesas do governo federal com as pesquisas aumentaram em mais de 100%, entre 1930 e 1940. Durante esse período, o número de cientistas e de técnicos à disposição do Estado passou de 49.500 para 92.000, ou seja, aumentou em 85%, proporção que, embora inadequada, não se afastava muito da proporção de aumento das verbas reservadas a essa atividade. No entanto, entre 1940 e 1947, as pesquisas do Governo Federal e as despesas com elas feitas aumentaram em quase 300%; a admissão de pessoal competente aumentou apenas em 35%. É, pois, alarmante o aumento das fontes do potencial humano em um décimo apenas da proporção do aumento das despesas com pesquisas e aperfeiçoamentos.

De acordo com o Relatório Steelman, as fontes de potencial humano em 1927 poderiam fornecer apenas 137.000 cientistas e engenheiros pesquisadores, dos quais apenas 25% eram realmente competentes como físicos ou biólogos. É de fato crítica a escassez de cientistas; mas a necessidade de líderes nesse setor é ainda mais crítica. A pesquisa exige hoje grupos relativamente numerosos de pessoas empenhadas na tarefa de resolver, em caráter cooperativo e simultaneamente, os seus problemas. Essa espécie de pesquisa realça o valor do líder e da chefia.

Tem-se perguntado por que não seguimos em outros setores a norma tão comum de conferir aos jovens mais promissores títulos e vantagens, transformando-os em chefes para execução dos planos em projeto. Infelizmente, esse processo não é prático. Entre os cientistas, talvez mais do que no seio de outra profissão, os chefes se revelam espontaneamente — eles não são feitos por decreto. Os cientistas percebem com facilidade as virtudes que seus companheiros de trabalho aos poucos revelam possuir até se transformarem em líderes. Estes levam alguns anos para demonstrar que possuem as características de chefe para serem reconhecidos por seus companheiros como superiores. As universidades estão formando muitos cientistas anualmente, cientistas esses seguros de seu conhecimento acadêmico; mas passarão pelo menos dez anos antes que esses indivíduos possam revelar-se capazes como chefes.

Muitos dos atuais orientadores em atividade no setor das pesquisas realizadas pelo Governo saíram dos laboratórios das universidades. Uma nota de advertência parece caber aqui. Não devemos afastar muito os nossos líderes de suas salas de aula nos institutos de ensino e dos laboratórios sob pena de "matarmos a galinha que põe ovos de

ouro". A contribuição das universidades e dos colégios, em matéria de potencial humano treinado, caiu de 49%, em 1930, para 41%, em 1940, e para 36%, em 1947. É mister que não se elimine e nem se reduza, em termos de qualidade, a nossa reserva potencial de cientistas, desertando as universidades. Os homens de ciência devem ser assistidos em seus esforços para que possam atender às nossas necessidades urgentes de pessoal de sua categoria. A criação da Fundação Nacional da Ciência é, de certo, a pedra fundamental do programa de trabalho que visa a assegurar o progresso e os recursos científicos de que carecemos.

Muito se tem falado ultimamente a respeito de mobilização de cientistas. Nos tempos críticos que ora atravessamos, os autênticos gênios da ciência são uma reserva preciosa. Eles são tão essenciais à vida do país quanto o zinco ou qualquer outro material valioso para a defesa nacional. Devem ser, porém, aproveitados de maneira a prestarem a melhor contribuição possível, tanto para a economia civil como para a militar. Numa guerra total, uma economia civil produtiva é tão importante quanto as tropas na linha de frente. É crucial, pois, a questão de saber a quem compete distribuir os cientistas pelos órgãos civis e militares. Quem poderá encarregar-se mais eficientemente dessa distribuição? A Junta Militar ou a Junta Civil? Os cientistas preferem lidar com uma unidade civil. O afastamento dos cientistas do serviço militar cria, porém, uma séria responsabilidade para os órgãos civis, isto é, a responsabilidade de verificarem esses órgãos se as exigências militares foram atendidas e se os cientistas por eles escolhidos (órgão como a Junta de Segurança Nacional, digamos) devem aceitar a premissa de que sua condição civil não elimina o dever de participarem das atividades científicas de interesse para os ministérios militares.

ORÇAMENTO E CONTABILIDADE

Muito embora a contribuição da pesquisa para a defesa e o bem-estar nacional possa ter uma importância que transcende o seu custo em dólares, ela representa apenas uma pequena percentagem das despesas do Governo. A atividade de pesquisa consome apenas um bilhão, ou melhor, 2,5% do orçamento federal. Os métodos e técnicas de controle financeiro do Governo da União aperfeiçoaram-se muito logicamente visando a atender aos serviços do Estado de um modo geral. Este é o ponto principal do problema de orçamento e contabilidade, problema esse que resultou do fato de patrocinar o Governo as pesquisas e as explorações científicas.

É costume reservar o Governo verbas anuais para seus trabalhos científicos e o volume dessas verbas reflete muita coisa, inclusive a pressão política. Se os legisladores desejam economizar dinheiro, cortam as verbas destinadas a uma obra num determinado ano para restaurá-las no ano seguinte.

Por força de uma tradição de remota origem os governos não se preparam para as situações de emergência. Os órgãos públicos só prevêem suas necessidades adiantadamente para um período máximo de dois anos, calculando rigidamente o custo dessas necessidades, fazendo suas propostas ao Congresso e conseguindo o dinheiro necessário. Esse processo de concessão anual de créditos, baseado em planejamento razoavelmente apurado e a curto prazo, representa a filosofia financeira do Governo. Este sistema pode ser muito bom para um Departamento dos Correios e para outros órgãos governamentais onde se sabe com relativa segurança quais serão as necessidades dos anos próximos, quanto custarão essas necessidades e qual é o plano de despesa para as mesmas. Para o financiamento da pesquisa e dos programas de melhoramentos, esse sistema cria dificuldades muito sérias.

As duas condições mais essenciais a um bom plano de pesquisa são: estabilidade e flexibilidade.

A estabilidade importa na necessidade de manter-se uma organização de pesquisa num nível razoável de eficiência com pequenas flutuações para cima e para baixo, durante um período substancialmente mais longo do que o de um ano. A pesquisa é um negócio que se desenvolve rapidamente e, isso, quando se desenvolve. Não deve e não pode ser multiplicada por dois num ano e dividida também por dois no ano seguinte. Tais coisas são fatais a qualquer plano de pesquisa. Este constitui um empreendimento a longo prazo; qualquer mudança importante nêlo operada deve ser feita num período de vários anos e não num único ano. Um programa de pesquisa não é algo que se pode dobrar como um vergalhão.

A necessidade de flexibilidade está implícita na própria natureza da pesquisa, desde que o material em jogo, durante as suas fases mais importantes, são as idéias que são as mais imprevisíveis de todas as variáveis. Uma simples experiência pode acarretar uma mudança drástica, tanto na execução como no objetivo do programa. Uma boa idéia às 9 horas da manhã pode ser totalmente obsoleta às 5 horas da tarde. Um novo estudo ou um programa de trabalho completamente modificado podem tornar-se necessários de um dia para o outro. Os custos estimados com base num programa obsoleto são tão obsoletos como o próprio programa e perfeitamente inútil, portanto, para um planejamento prévio.

Seria irreal tentar impor flexibilidade por meio de adoção do critério de confiar-se as atividades de pesquisas às universidades e não aos laboratórios do Governo. O limite entre a pesquisa pura e a pesquisa aplicada é muito indefinido. Sobrepõe-se freqüentemente uma a outra, sendo mesmo desejável que assim aconteça. A fim de realizar um grande volume de pesquisa aplicada nos laboratórios do Governo, é preciso que se execute, a par dessas pesquisas, um trabalho considerável de reflexão prévia. O grande volume da

ciência pura e da pesquisa básica sempre será e deverá ser executado nas universidades onde a atmosfera conduz a isso. Não obstante, não seria prático tentar atribuir toda a pesquisa pura aos órgãos privados.

O problema das percentagens de um orçamento total que devem ser gastas em pesquisas puras e aplicadas não pode ser resolvido por uma fórmula muito simples. Desde que a ciência pura deve ter a máxima liberdade, os créditos a ela concedidos devem ser relativamente pequenos para evitar abusos. No Governo e na Indústria podia-se esperar que uma certa fração do orçamento total fôsse reservada à pesquisa aplicada e que uma certa proporção desta quantia fôsse posta de lado, reservada à pesquisa pura. A grosso modo, podia-se reservar 10% do orçamento total para pesquisa aplicada e 10% dos fundos das pesquisas aplicadas para as pesquisas puras. Em outras palavras, aproximadamente 1% da pesquisa total podia ser aplicado em pesquisa pura.

A dificuldade nesse caso é de que, num órgão como o Departamento de Defesa, os esforços despendidos em pesquisas deviam ter preferência, sobrepondo-se aos despendidos com a mobilização militar. A concessão de créditos para pesquisa pura ou aplicada, numa base estritamente percentual, seria o que se pode chamar de erro de cálculo. Num período de grande tensão internacional como a que antecede a uma crise, a importância atribuída à pesquisa pura deve aumentar cada vez mais conforme se aproxime o momento culminante dessa crise, devendo desviar-se o esforço da pesquisa básica para a pesquisa aplicada à produção quando se sai dela. Desde que a atual tensão internacional promete ser longa e contínua, é de importância não perturbar nossas pesquisas básicas numa situação que já se tornou crônica.

Eis o problema! A pesquisa científica como é hoje realizada no setor do Governo Federal é coisa relativamente nova. Um plano de funcionamento adaptado a suas necessidades não foi ainda estabelecido dentro da estrutura governamental. Como conseguiremos esse plano? Devemos agir com vagar e realizar nossa tarefa com cautela.

O primeiro objetivo lógico deve ser o de procurar obter um entendimento geral do problema. A A.E.C. e alguns outros órgãos aproveitam todas as oportunidades para ampliar esse entendimento, particularmente entre os membros do Bureau de Orçamento e dos Comitês do Congresso. O Comité Interdepartamental sobre Pesquisa Científica está conseguindo, com rara proficiência, demonstrar que o caráter da pesquisa é diferente e invulgar do ponto de vista do planejamento. Muitas pessoas, tanto no Bureau de Orçamento como no Congresso, reconhecem hoje a relevância do problema e desejam fazer tudo o que podem para lhe garantir a estabilidade e a flexibilidade necessárias. Este reconhecimento foi demonstrado pelo parlamentar FRANCIS CASE, da Subcomissão de Órgãos Independentes, quando comentou, du-

rante uma audiência, o orçamento da A.E.C.: "podemos aceitar certas coisas de boa fé, mas devemos impor algum controle sobre os gastos de dinheiro público, mesmo com algo tão potencialmente promissor como os planos da Comissão de Energia Atômica... Parece-me que em muitos casos, conforme tenho ouvido de seus representantes aqui, na Casa, há muitas coisas que procuram fazer, coisas essas que ninguém jamais fez antes e que ninguém aqui sabe o que é, principalmente em relação ao custo da execução. Por isso, deve haver alguma maneira pela qual sem criar obstáculos à execução desses planos e sem impedir o desenvolvimento que nós todos desejamos ver realizado possamos garantir ao país que o dinheiro do Estado está sendo cuidadosamente empregado e que, conforme a experiência se vai acumulando, também, a competência dos que realizam esses novos trabalhos, com uma certa redução do custo para o Governo".

Eu penso que isto já constitui uma medida de proteção. Entretanto, eu não me preocupo tanto a respeito dêsse ponto, porque se me preocupasse jamais teria permitido — apesar do papel humilde que eu representei como membro do Departamento de Guerra durante o último conflito — o emprêgo de dinheiro público no Projeto Manhattan. Eu não vou me preocupar se os senhores aparecerem no fim do ano e disserem, tratando de um desses planos de pesquisas: isso é uma caça ao ganso selvagem. Fizemos o melhor que pudemos para seguir o melhor caminho, mas nada lucramos com isso, ainda".

Cientistas e administradores não podem exigir uma melhor compreensão do que esta. Com o perfeito entendimento do problema e com a assistência de outros que tinham uma contribuição profissional a fazer, seria possível pôr em prática, gradualmente, sistemas e técnicas mais adequadas de orçamento e contabilidade para a pesquisa e a execução de obras.

Uma das coisas mais úteis que podem ser feitas pela recém-criada Fundação de Ciência Nacional é prestar assistência ao Bureau de Orçamento e ao Congresso para que estes órgãos possam apreciar devidamente o programa de pesquisas do Governo. A Fundação cabe examinar o programa de pesquisa e decidir sobre sua prioridade em face de outros programas de trabalho, escolhendo dentre as pesquisas programadas quais as que são do tipo das chamadas *aplicadas*, coordenando, então, as atividades correlatas neste setor. Também podem dar preferência às pesquisas básicas de alta importância e que devem ser apoiadas, não tanto como plano básico, mas como base destinada a avaliar o do homem que executa o trabalho e aferir o mérito de sua contribuição. Poderia, ao mesmo tempo, indicar as áreas em que os projetos de realizações se mostram mais úteis e promissores. A Fundação de Ciência Nacional não deveria aprovar, em detalhe, qualquer programa ou projeto específico.

COORDENAÇÃO

Há confusão quanto ao planejamento da coordenação dos trabalhos de pesquisa, isto porque às vezes não se sabe qual o tipo de indivíduo cujo trabalho deve sofrer uma maior dose de influência. Por isso, deixa-se de fazer adequada distinção entre a pesquisa pura e pesquisa aplicada.

Quando se realiza uma grande pesquisa, o indivíduo incumbido dessa tarefa não dispõe para isto de uma organização no sentido usual do termo. Ao contrário, ele conta apenas com uma equipe e nada mais. A norma geral não é a da pirâmide hierárquica tão comum, com o chefe supremo ao alto, e os chefes intermediários situados em escalões inferiores, mas sim, a de uma teia de aranha em que os homens reconhecidamente técnicos permanecem no centro de um grupo de profissionais satélites ao seu redor. Essa teia na organização científica depende, provavelmente, mais do que em qualquer outro grupo de profissionais, das habilidades peculiares dos indivíduos que a integram. É impossível escapar a esta regra. E assim, a organização do setor da pesquisa. A razão é que esta depende, quanto à sua vitalidade, do gênio de indivíduos raros.

É importante distinguir entre pesquisa pura e pesquisa aplicada, porque os respectivos métodos de coordenação são diferentes. Um corolário dessa tese é que os métodos aplicados à coordenação de uma não se adaptam e, às vezes, prejudicam a de outra. O volume da pesquisa pura é relativamente pequeno e provavelmente sempre o será. Por causa de sua grande importância para o progresso da ciência, deve ser protegido contra os métodos de produção em massa postos em execução para fins de coordenação da pesquisa aplicada.

Como diferenciar pesquisa pura de pesquisa aplicada? É extremamente difícil estabelecer essa distinção observando-se o homem no trabalho em seu laboratório. Se o homem está trabalhando com o espectroscópio num problema de pesquisa, quer pura, quer aplicada, ele usa provavelmente uma mesma espécie de aparelhos e estuda as mesmas emanações gasosas. Se alguém pretende distinguir pesquisa pura de pesquisa aplicada na base do assunto que está sendo investigado ou das atividades que estão sendo desempenhadas pelo cientista, esse alguém fracassará inevitavelmente. Devido ao fato de ser impossível estabelecer a distinção nesta base, muitas pessoas concluíram que uma distinção significativa não pode ser feita e, por isso, a coordenação é impossível.

Eu definiria ciência pura como um trabalho que contribua diretamente para aumentar os nossos conhecimentos fundamentais. É trabalho empreendido, em grande parte, por causa do interesse que ele disputa no cientista e do prazer que dele tira. De outro lado, a pesquisa aplicada é trabalho que um homem executa porque alguém deseja que ele o faça. Num certo sentido, pesquisa pura é diversão e pesquisa aplicada é trabalho.

Como se pode coordenar a pesquisa pura? Pela realização do intercâmbio de informação entre as pessoas que a executam. Um órgão de controle não pode planejá-lo. Na pesquisa pura, depende-se, inteiramente, do indivíduo, isto é, do indivíduo que está interessado pela realização do trabalho, pelo prazer que ele lhe dá, pela satisfação de sua vaidade ou pelo prestígio que conquistará, concluindo-o com êxito. Ele tudo fará para evitar a duplicação do trabalho que uma outra pessoa esteja executando. Nenhum bom cientista deseja perder seu tempo. Ele, por isso, se empenhará jamais em trabalho em que outra pessoa já está empenhada. Somente as pessoas que conhecem realmente e intimamente um campo de atividade podem dizer se há duplicação desnecessária nesse campo. Cerca de 40 indivíduos determinaram independentemente os valores da carga eletrônica. Um grupo de homens de inteligência, estudando o problema de uma distância, teriam provavelmente determinado que esses 40 cientistas estavam duplicando, desnecessariamente, o trabalho. No entanto, os valores desta descarga, derivados dos cálculos iniciais, variaram significativamente mas se aproximaram uns dos outros. Somente os cientistas e os engenheiros conheciam bastante a respeito dos detalhes do assunto para saber até que ponto era desejável a duplicação. A coordenação substantiva de seu trabalho só seria possível através do livre intercâmbio de informação no seio da comunidade científica.

Como se coordenar a pesquisa aplicada? Certas técnicas administrativas são úteis. É possível o seu emprêgo nesse setor porque a pesquisa aplicada visa a uma meta definida e tem um protetor específico. Convém observar o princípio de que "a única maneira de fazer pesquisas é encontrar um homem adequado e ajudá-lo conscientemente". Esse princípio também se aplica à pesquisa aplicada. Não há nada mais que se possa fazer. Entretanto, porque a pesquisa aplicada diz respeito à solução de um problema específico, a pessoa que deseja resolver esse problema pode saber o número de tarefas independentes que estão sendo realizadas a respeito. Não pode dar, porém, orientação detalhada para cada plano. Pode tomar medidas para assegurar que alguns desses planos sejam amplamente focalizados, com algum apoio, e que o esforço não seja dissipado, empregando-se muitos grupos de pessoas que requeiram a assistência de muitos técnicos e uma quantia vultosa em dinheiro. Nos primitivos dias do torpedo dirigido muitos planos foram propostos. Era impossível executar uma variedade deles, por causa da tremenda variedade de instrumentos de propulsão, do sistema de autocontrole e dos planos aerodinâmicos à disposição. O povo até aprendeu que a construção de um obus dirigido era trabalho árduo e que pelo menos 25.000.000 de dólares poderiam ser necessários para cada obra. Verificou-se, prontamente, que a meta não poderia ser alcançada partindo-se de 12 projetos diversos cus-

tando algumas centenas de milhares de dólares cada um deles.

"A fase do instrumento de ferro" é a parte mais custosa da pesquisa aplicada. Alguns mecanismos devem ser criados de modo que um grupo competente pode avaliar o mérito da obra em projeto. O órgão de que se dispõe para esse fim é o Comitê Consultivo. Todo mundo está ciente das falhas desse comitê e ninguém o aprecia, pelo menos as pessoas que nele trabalham. Mas até o momento ainda não se criou outro órgão que servisse de meio eficiente para coordenar o pessoal dos altos níveis no sentido de fazer uma comparação e, por esse meio, conseguir a coordenação dos programas de pesquisa aplicada.

No Departamento de Defesa, o órgão de pesquisa e o órgão de orientação foram criados para examinar todas as atividades do mesmo departamento e com a incumbência de verificarem se os projetos mais urgentes estavam bem financiados e se o dinheiro fôsse pouco, verificarem se era empregado no custeio de projetos menos urgentes. Quando a R.D.B. fez a lista de todos os projetos em execução nos três ramos militares, descobriu cerca de 18.000 projetos diferentes. Seus defensores afirmaram que todos eram da classe chamada *Tríplice A-1*. Nenhum projeto podia, portanto, ser dispensado. Parecia estranho, na verdade, que houvesse um tal vértice de obstrução, uniformemente distribuído. Para resolver esse impasse fez-se um estudo de cada setor de pesquisa: projétil dirigido, eletrônica e outras áreas de especialidade. Não se esperava que os trabalhos se desenvolvessem a contento e fôssem os órgãos informados de todos os detalhes, de todos os projetos; supunha-se porém que todos os comitês fôssem capazes de dar atenção ao problema escolhendo seus componentes alguns projetos que lhes parecessem mais promissores e os apoiassem. O comitê começou a estabelecer critérios quanto ao valor das obras. Consideravam o ponto de vista do uso, olhando o projeto proposto segundo a maneira por que se ajustava ao sistema. Reconheceram, por exemplo, que não se obtinha nenhuma vantagem, adquirindo-se um avião superior com o armamento de segunda ou de terceira classe. A revisão no caso era prevista na base do ajustamento do sistema. Isso é o que era chamado *sistema de Engenharia* ou *sistema de Avaliação*, setor em que era necessário executar um considerável trabalho.

Verificando que a maioria das apreciações dos projetos devia ser realizada pelo Departamento interessado, a R.D.B. estimulou a criação de grupos em cada departamento. A Marinha, infelizmente, dispõe de um forte elemento em seu órgão chamado *Operation Evaluation Group*. Grupos similares foram organizados na Força Aérea e no Exército. Além disso, os Chefes do Estado-Maior organizaram um grupo conhecido pela sigla WESEG, encarregado de observar os problemas de um ponto de vista geral. Os recursos financeiros que foram canalizados para as pes-

quisas científicas, aumentaram grandemente durante os passados 20 anos. Os recursos científicos em matéria de potencial humano, porém, não aumentaram na proporção do aumento dos recursos financeiros. Os processos de Orçamento e Contabilidade postos em prática no setor do Governo foram aplicados à pesquisa científica. Mas esses processos não se adaptam a tais atividades. Enviaram-se esforços recentemente para controlar a pesquisa científica sem uma adequada comparação para o pessoal interessado ou compreensão da natureza de seu trabalho.

Sugeriu-se que a eficiência e o papel do Governo, patrocinando a pesquisa científica, tornassem-se melhor definidos e reforçados com as seguintes condições:

- 1) Promover incentivos que levem os jovens a ingressarem no campo científico, criando oportunidades para os melhores desses jovens, a fim de que se transformem em líderes;

- 2) estimular a adoção de processos orçamentários e contábeis adaptados à pesquisa científica, processos esses que possibilitarão a estabilidade e a flexibilidade;

- 3) reconhecer que a pesquisa pura só pode ser coordenada pelos próprios cientistas, mas que a pesquisa aplicada pode ser coordenada pelos técnicos que estão em condições de apreciar o valor relativo dos planos particulares que os apoiam.

Relativamente à condição n.º 1, é mister que se reflita mais demoradamente, porque a questão levantada é, via de regra, a seguinte: está o moderno órgão de treinamento para a Administração Pública adequadamente equipado para produzir jovens administradores que compreendam os problemas especiais envolvidos nos programas de pesquisa? Acredito que a resposta seja negativa. A atividade de pesquisa é tão nova que até há pouco não apresentava grandes problemas administrativos. Até o período anterior à segunda

guerra mundial, a pesquisa era feita em grande parte nas universidades, nos laboratórios, nas empresas comerciais em escala relativamente pequena. Os problemas administrativos não eram difíceis. Os novos elementos que surgiram nesse setor são os grandes laboratórios, o elevado número de pessoal técnico especializado, a crescente complexidade da pesquisa e os métodos de segurança. Aliados, esses elementos representam uma nova série de problemas administrativos. Eu duvido que a experiência dos pesquisadores lhes sugira a maneira de ingressar nos nossos centros de treinamento em Administração Pública. Em futuro próximo, espero que material didático de melhor qualidade seja pôsto à disposição; precisamos começar agora a fazer uma nova safra de administradores. Por algum tempo, a maioria destes não virá provavelmente do campo da pesquisa, porque é difícil para um cientista ativo receber uma instrução administrada por alguém que, a seu ver, não conhece seu problema. No entanto, nem todos os administradores do programa de pesquisa científica devem ser cientistas e possuidores de algum conhecimento de administração. Eles podem também ser generalistas em matéria de administração mas com uma certa tendência para as coisas científicas.

No devido tempo conseguiremos administradores que reünam as duas virtudes. O essencial é que todos aqueles que se propõem administrar programa científico possuam uma compreensão integral da substância do programa científico como também um conhecimento dos bons métodos administrativos. Na solução do problema que é principalmente técnico, deve sempre estar à mão um homem técnico. Do ponto de vista de organização, o homem colocado no alto da pirâmide tanto pode ser um cientista transformado em administrador, como um administrador transformado em cientista, desde que seus atributos incluam entendimento científico, senso de administração e a respectiva aceitação pelos colegas.

O Técnico de Administração no Serviço Público Civil Brasileiro

OSCAR VICTORINO MOREIRA

O ASSUNTO de que vamos tratar está em foco, mormente em virtude da próxima realização do Seminário de Administração que será realizado nesta Capital, promovido pela Fundação Getúlio Vargas e patrocinado pela U.N.E.S.C.O.

A falta de definição do nome dessa carreira, ou por outras palavras, a inexistência da classificação de cargos, é culpada dos inúmeros desentendimentos e males bastante conhecidos dos que labutam na administração pública.

A carreira denominada — Técnico de Administração — foi originariamente criada para atender às necessidades do órgão de administração geral em nosso país, o Departamento Administrativo do Serviço Público. Em 1946 foi criada outra carreira no Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Na Prefeitura do Distrito Federal também já existe carreira de idêntica denominação e assim foram aparecendo técnicos de administração em diversos lugares.

Para demonstrar que o D.A.S.P. teve em mira um objetivo determinado, bastará compulsar os estudos a que procedeu e que se encontram corporificados na Exposição de Motivos enviada ao Chefe do Governo, da qual resultou o Decreto-lei institucional da carreira de Técnicos de Administração.

Já no caso da criação de carreira idêntica no Ministério da Justiça, foram outros motivos, parecendo mais de ordem política que administrativa, pois nessa mesma ocasião era feita curiosa transferência de um técnico de administração do quadro do D.A.S.P. para o quadro do Ministério do Trabalho, na carreira de Economista, também de ordem política.

Na Prefeitura do Distrito Federal a carreira apareceu sem os requisitos exigidos para a que lhe serviu de origem. O provimento dos cargos foi por simples transferência ou por nomeação, sem observância da capacidade especial para o desempenho das atribuições que caberiam a seus integrantes.

A descoberta de nova denominação para ser criada nova e pomposa carreira, constituía motivo de júbilo para os que poderiam usufruir seus benefícios. Raros são os ocupantes efetivos dos

cargos dessa carreira, fora do D.A.S.P., que podem enfrentar os rigores da seleção exigida para o seu correto provimento, isto é, transpor as provas de conhecimento constantes do programa de concurso.

Em autarquias e em Estados da União, também encontramos a carreira com seus cargos providos, mas muito aquém do nível impôsto nos concursos para provimento dos cargos que integram o quadro do D.A.S.P.

No governo passado não houve interesse pela carreira, podendo-se mesmo notar um total desconhecimento a respeito do valor que ela representa para a administração.

Administradores que conhecemos e se encontravam em altos postos, diziam que a carreira básica do serviço público é a de oficial administrativo, com o que concordamos, mas desejavam condicionar as demais a essa. Seria o caso de tornar-se a administração apenas em base e pelo regime igualitário que pretendiam, essa mesma base seria o máximo, o que logicamente poderia ser considerado verdadeiro absurdo.

Esses mesmos administradores, entretanto, entendiam que só determinada carreira, a de engenheiro, deveria estar em nível superior às demais, e a razão é fácil de compreender; os indivíduos que assim pensavam eram formados pela Escola Politécnica!

Tomemos, de barato, o conceito formado por esses administradores a respeito da carreira de oficial administrativo. Como básica do serviço público, deveria admitir a existência de outras cujos níveis se encontrassem acima, senão se tornaria impossível atribuir-lhe o conceito de básica. Pois bem, essa carreira "básica" tem níveis de remuneração que atingem a letra O e ainda com acréscimos conhecidos vulgarmente como "penaço". No Poder Judiciário essa carreira foi batizada com o nome de "Oficial Judiciário" e no Poder Legislativo como "Oficial Legislativo", não ficando o Tribunal de Contas em situação inferior, pois conseguiu para seu quadro a carreira de "Oficial Instrutivo".

Com essas denominações especiais, "deixaram de ser" oficiais administrativos os seus

ocupantes, e isso apenas para efeito de elevação do nível de remuneração até à letra O. E' de ver, ainda, que o ocupante dessa carreira, fora dos órgãos do Poder Executivo, ainda está no gozo de vantagens maiores, tais como férias de um mês e não de vinte dias, gratificação adicional por tempo de serviço, etc. A carreira básica do serviço público está, como se vê, nas alturas. Pois bem, mesmo assim, é curioso notar a falta de contentamento de seus ocupantes. Julgam-se prejudicados e reclamam contra certas injustiças de que são vítimas, chegando alguns, pelo que sabemos, a manifestar-se contra a forma afunilada de suas carreiras.

Para julgarmos, todavia, da procedência ou não das reclamações e dos anseios desses servidores, necessário seria que examinássemos suas atribuições, seus deveres e responsabilidades. Que é oficial administrativo? Esta pergunta não terá resposta positiva. A falta de classificação de cargos disso é culpada. O oficial administrativo tem incumbências diferentes, de acordo com o setor em que estiver trabalhando; não raro faz o trabalho de escriturário ou de almoxarife, o que está certo, pois se a carreira é básica, deve servir para tudo basilaramente...

Nos ministérios, segundo a natureza dos assuntos das repartições, o oficial administrativo passa a entender, pelo seu trato constante, das diversas formas de trabalho e ver-se-á obrigado ao desempenho de atribuições para as quais não são exigidos requisitos no concurso a que se submetem para ingresso na carreira. O resultado natural é o da formação de uma massa que não sabe o que quer, não possui noção do que é e desconhece seus deveres e responsabilidades. Dada a posição em que se encontra esse grupo social, é humano o que reclama, pois se ele se vê obrigado ao desempenho das mais diversas atribuições, é justo que se sinta colocado em posição tal que não seja mais a de carreira básica e sim daquela à qual se atribuem os mais diversos encargos. No Ministério da Agricultura, o oficial administrativo lida com assuntos relacionados com a agricultura, com a pecuária, com as indústrias extrativas, com o fomento da produção, águas, energia elétrica, energia térmica e muitos outros. Por certo, não participará das soluções como técnico, mas desempenhará um grande papel, uma vez que lhe são distribuídas diversas incumbências às mesmas ligadas. O oficial administrativo deveria ser somente burocrata, mas o que observamos é seu trabalho em setores além de sua alçada.

O técnico de administração, criado na administração geral para os encargos especiais desse ramo de atividades, não escapou à falta da classificação de cargos. São atribuídos a esse servidor os mais variados encargos, e sendo ele um técnico, exige-se ainda mais de sua parte. Como o concurso que presta é de nível superior, verificamos que a administração, de um modo geral, julga-os conhecedores de todos os assuntos.

Para bem da carreira, embora no seu desempenho sejam exigidos conhecimentos além dos requeridos para ingresso na mesma, os elementos que têm recebido tais encargos apresentaram resultados positivos e não desmereceram o conceito formado sobre ela.

Para podermos avaliar rapidamente o que conceitua essa carreira e assim lhe darmos a merecida posição no serviço público civil, bastará que façamos um pequeno bosquejo sobre os encargos atribuídos a diversos de seus componentes.

A técnicos de administração já foram cometidos os seguintes encargos: — Diretor de Divisão de Pessoal, de Orçamento e Organização, de Edifícios Públicos, de Seleção e Aperfeiçoamento, Consultor Jurídico, Diretor de Serviço de Administração, e de Documentação, no D.A.S.P.; membro do Conselho Nacional da Economia; Diretor-Geral do Departamento de Administração e Ministro interino da Agricultura; Professor nos Cursos de Saúde Pública no Ministério da Educação e Saúde; Diretor do Serviço de Pessoal, reorganizar e implantar a reforma na Recebedoria do Distrito Federal do Ministério da Fazenda; execução de serviços especiais no Gabinete do Ministro e na Comissão de Segurança, no Ministério da Justiça; no Ministério do Trabalho integram seu quadro técnicos de administração, para o mesmo transferidos, como economista e médicos; Chefe do Gabinete do Ministro, no Ministério da Viação; na Prefeitura do Distrito Federal, têm exercido cargos de Diretor do Departamento de Indústria e Comércio, da Secretaria de Agricultura, Secretário-Geral de Administração, Chefe do Serviço de Seleção; nos Estados foram executar estudos, assim como planejar e implantar reformas, tais como — reorganização do serviço civil, contando-se diversos Estados do Norte e do Nordeste, Bahia, Espírito Santo, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. No último Estado sulino foi planejada uma classificação de cargos que será, talvez, a primeira no Brasil. Nos Territórios Federais, o técnico de administração colaborou eficazmente na organização dessas unidades. Fora do Brasil já tivemos elementos dessa carreira incumbidos do estudo e planejamento de reforma administrativa no Paraguai; Nos Estados Unidos da América do Norte, trabalham na O.N.U. em setores de relêvo e cargos de direção em parte de pessoal, orçamento e relações culturais, diversos elementos. Na U.N.E.S.C.O. e na U.N.R.R.A. outros técnicos de administração têm dado provas de capacidade, sendo de notar que foram incumbidos das mais variadas missões, algumas ligadas ao conflito entre árabes e judeus, na Palestina, questões relacionadas com o Ponto 4, apresentado pelo Presidente Truman, planejamento do auxílio alimentar às populações debilitadas, etc. E' de notar-se, ainda, que já contamos com dois técnicos de administração exercendo o cargo de Diretor-Geral do D.A.S.P., e outros colaborando em estudos e trabalhos com

o Poder Legislativo. No Tribunal de Contas há atualmente dois que ingressaram em seu quadro como oficiais instrutivos e lhes foram imediatamente atribuídas missões condizentes com seu valor. Em setor industrial, na Casa da Moeda, encontramos em sua direção um técnico de administração que, pela sua operosidade e competência tem imprimido um ritmo de progresso e de produção que vem pondo em relêvo aquela antiga repartição.

A simples apresentação de encargos atribuídos aos elementos dessa carreira já será bastante para evidenciar que a administração pública sabe que nesse núcleo pode encontrar os elementos de que necessitar para o exercício das mais diversas e importantes missões.

Não só o nível inicial da carreira mas também os objetivos de sua criação concorreram para situá-la em posição de relêvo na administração pública. Não devemos esquecer um dos fatos marcantes e relacionados com o conceito em que é tida: — a forma de provimento de seus cargos. Nos quatro concursos realizados pelo D.A.S.P. para provimento dos cargos vagos, foram feitas três provas; uma de conhecimentos gerais sobre administração pública, outra de acôrdo com a especialidade a que se destinava o candidato e outra a de julgamento e defesa de tese apresentada.

Esta última sempre foi considerada como determinante do nível de qualquer concurso, pois o candidato terá de revelar conhecimentos sedimentados em experiência e cultura especializada, assim como demonstrar capacidade natural para a defesa de suas idéias.

O técnico de administração acha-se muito freqüentemente em debate, quer defendendo princípios, quer propondo normas ou métodos de trabalho, isso em virtude da natureza das tarefas que lhe são atribuídas. A defesa de tese é indispensável pois é ela que qualifica diferentemente êsse servidor. Se o técnico é incumbido do estudo e projeto de reorganização de qualquer unidade administrativa, terá de pesquisar, coletar elementos, ouvir opiniões, sentir o ambiente, propor modificações, planejar para futuro, enfim, encontrar-se-á a braços com questões as mais diversas, antepondo-se-lhe as incompreensões de alguns e as ações negativas de outros, cabendo-lhe eliminar todos os tropeços postos em seu caminho.

No caso da administração de pessoal, por exemplo, tem o técnico de lutar com os interesses imediatos de todos aqueles que, possuindo uma situação, nem sempre alcançada regularmente, não admitem o exame de seu caso, senão para ainda usufruírem maiores vantagens, mesmo que isso não constitua democraticamente um regime de igualdade de tratamento. O técnico não pode abstrair-se da pessoa que estiver em exame, não poderá deixar de considerar a situação política do indivíduo ou mesmo do cargo que está ocupando, a menos que não queira ver sua obra produ-

zir resultados satisfatórios. O problema do homem é resolvido, em muitos casos, em função dêsse homem. Na administração o fator pessoal é um dos três basilares, mas as suas soluções não se obtêm pelos mesmos processos empregados para os demais, pelas características especiais que apresenta. Por isso o técnico tem de ser psicólogo, deve saber enfrentar as situações que se apresentam, conhecer sociologia e pensar em termos unitários e de generalidade ao mesmo tempo, o que exige de sua parte capacidade muito maior que a demandada aos integrantes de outras carreiras.

Quando o técnico se encontra diante de problemas de orçamento, a tarefa toma outros aspectos, pois terá de ponderar as repercussões econômicas e sociais das medidas que propõe, as reações, os interesses feridos, os planos sem base que condene, enfim, um número de questões que lhe exigem discernimento e visão, só requeridos dos mais altos administradores.

Ainda no setor da administração de pessoal há campos especiais e importantes, como a seleção, o treinamento, o recrutamento, a readaptação e o aperfeiçoamento que obrigam o técnico a se aprofundar nos mais diversos estudos, assim como na pesquisa de meios para realizar um trabalho proveitoso. A seleção sem a base de uma classificação de cargos é tarefa melindrosa, assim como o conhecimento do mercado de trabalho é indispensável a fim de serem dosadas as exigências e características do recrutando e selecionado. Na readaptação encontramos o estudo dos pendorres vocacionais e as contingências de momento que levam a administração a propor a utilização do indivíduo em função diversa daquela para a qual terá sido selecionado. No treinamento e no aperfeiçoamento estará o técnico em face de problemas educacionais e culturais, estudando o ambiente, verificando as falhas, enfronhando-se nas características do trabalho a ser produzido, planejando cursos e processos que tornem o indivíduo mais produtivo.

Em relação ao material estará o técnico em face de problemas econômicos e técnicos, terá de colocar-se a par da evolução industrial, será levado a examinar o funcionamento dos serviços públicos a fim de normalizar a aplicação do material e ser obtido o mais eficiente resultado. São problemas de simplificação, de especificação, de padronização seguidos de outros de conservação e de recuperação, não sendo possível esquecer o que se relaciona com o abastecimento, as formas de aquisição e de contrôle. Se de um lado encontramos problemas eminentemente técnicos, de outro temos os administrativos e os contábeis. Devemos levar em conta que as dotações destinadas à aquisição de material prestam-se a deslizes e, por isso mesmo, a atenção que exigem de parte de quem tiver de normalizar sua aplicação é ainda maior e demanda maior soma de conhecimentos, inclusive da administração em conjunto.

Que é, pois, o técnico de administração? É, sem dúvida, um indivíduo que realiza uma grande tarefa e do qual se exigem conhecimentos diversos, tato, dotes psicológicos, visão de conjunto, experiência, noção prática sobre o meio e suas possibilidades, enfim, um conjunto eclético de qualidades e conhecimentos que o situam em plano bem destacado no meio em que trabalha.

Essas características foram as que levaram diversos dos ocupantes dos cargos dessa carreira a ocupar as posições de destaque que mencionamos atrás.

Depois desta exposição, caberia indagarmos sobre a remuneração dos serviços desse punhado de servidores públicos. A carreira começa na letra J e termina na letra N, o que hoje os coloca em situação bem inferior a muitas outras carreiras que não têm, nem de longe, os encargos que pesam sobre os técnicos de administração. Que

é chegado o momento de um estudo e maior atenção sobre os vencimentos atribuídos a essa carreira, não será preciso reafirmar. A administração, pela experiência que teve, há de ter notado que desse grupo têm saído os elementos que lhe servem em diversos setores, dando as mais inequívocas provas de capacidade.

Nessas condições, parece-nos aconselhável não só a ampliação desse núcleo de elementos capazes, como a firme determinação do provimento dos cargos ser sempre mediante concurso, e neste constar a exigência de defesa de tese, como elemento caracterizante do indivíduo que terá de trabalhar em regime de debate, orientação ou elucidação das mais diversas matérias.

Terminando esta rápida exposição, desejamos dizer que a experiência já nos permite elaborar as bases da classificação de cargos, e em especial, desta carreira.

Documentário sobre o Sistema Policial dos Estados Unidos

ESPÍRITO SANTO MESQUITA

I — INTRODUÇÃO

O *S westerns* de Ernest Haycox, Luke Short, Brett Rider e Max Brand, cujos personagens prediletos são os *sheriffs* e *U.S. marshalls* do fim do século passado, e os livros de Frank Gruber, Graig Rice, Kenneth Miller e tantos outros autores contemporâneos, com seus *constables*, *officers*, *copps*, *dicks* e *private eyes* de nossos dias, fornecem ótimos elementos, apesar de envoltos em ficção, para um valioso exame das polícias americanas. Sua organização descentralizada na base das áreas de governo local — e não exclusivamente estadual, como acontece no Brasil, e nacional, como na França e na Inglaterra — compreende cerca de quarenta mil unidades dispersas e independentes umas das outras, com suas características peculiares quanto aos respectivos instrumentos, métodos, recursos, grau de competência e área de jurisdição.

Por essa razão, não é possível tratar do sistema policial da América do Norte como uma unidade integrada semelhante à inglesa mas, sim, dos vários organismos descoordenados que o compõem, só os considerando de um ponto de vista geral em se tratando de seus denominadores comuns ou, melhor, de sua origem histórica, de seu regime civil, de sua competência e, também, das normas e princípios a que estão todos esses organismos sujeitos, principalmente os estabelecidos na Constituição e leis federais e relativos a direitos e deveres dos cidadãos ou que regulam e limitam, implícita ou explicitamente, a ação das autoridades policiais, penitenciárias e das câortes.

A principal característica das unidades mantenedoras da ordem e segurança internas dos Estados Unidos é, insistimos, serem serviços civis e de alçada preferentemente local, afetos aos condados, municipalidades e, em certos casos, aos Estados, exceto quando os crimes, embora praticados nas áreas de governo local, são da competência preventiva e repressiva da União representada, via de regra, pelo *Federal Bureau of Investigation*, mais conhecido pela sigla FBI e cuja tradução, já consagrada entre nós, é do Bureau Federal de Investigação.

Posta de lado essa feição comum das polícias em exame, elas variam amplamente tanto quanto

à complexidade como quanto à amplitude das respectivas organizações, necessidades e incumbências, de acordo, é claro, com as diferentes condições sociais e econômicas das comunidades que constituem suas áreas privativas de jurisdição, comunidades essas que vão desde New York, com mais de dez milhões de habitantes, até os condados do interior (Arizona, Colorado, etc.) onde é baixa a densidade demográfica, são limitados os recursos, muito simples o modo de vida e, conseqüentemente, primaríssimos os problemas e carências de segurança pública.

Na verdade a unidade policial de muitos condados rurais americanos é, ainda hoje, a mais rudimentar possível, limitando-se, às vezes, à pessoa do *sheriff*, espécie de encarregado de serviços de polícia, eleito pelo povo, enquanto municipalidades como a de Chicago dispõem de complicado mecanismo de prevenção, repressão e investigação dos crimes, empregam mais de 12 mil homens, sob a chefia de um funcionário de carreira e possuem custoso e complexo equipamento.

No caso do pequeno condado, poderíamos dizer até, sem perigo de erro, que o órgão de polícia é representado pelo que chamaríamos de xerifado colonial, constituído apenas do *sheriff* (chefe de polícia), do *jailer* (carcereiro) e de um a cinco *deputies* (delegados juramentados e auxiliares de imediata confiança do *sheriff* por quem são livremente escolhidos, nomeados e demitidos). No caso dessa pequena unidade governamental, quando distante de centros urbanos providos de melhores recursos em técnica e pessoal, o *sheriff* recorre não raro à medida da *Posse Comitatus* ou, simplesmente, *Posse* e que nada mais é do que uma força civil volante, de origem remota, composta dos cidadãos que desejem atender, voluntariamente, à convocação da autoridade para, sob suas ordens, dar caça a criminosos foragidos. Nessas comunidades rurais ainda são encontradas organizações como a dos *Rangers* (polícia rural) interessados principalmente pela repressão à atividade dos *rustlers* (ladrões de gado) e dos *land grabbers* (ladrões de terras), tão vulgares nas zonas de pastoreio e lavoura, interessando-se, também, pelos constantes incidentes entre *nesters* (pequenos lavradores) e os grandes *cattlemen* (pecuaristas).

Nas grandes áreas urbanas a polícia é, naturalmente, complexa, mas de deficiência bastante discutida pelos próprios americanos. Por isso, antes de iniciarmos o estudo das principais organizações dessa espécie na maior nação do novo continente, apresentaremos uma síntese histórica de sua origem e evolução, com os depoimentos a respeito dos melhores estudiosos da matéria, entre eles Bruce Smith, William B. Munro e Henry G. Hodges, da Universidade de Colúmbia, do Instituto de Tecnologia da Califórnia e da Universidade de Cincinnati, respectivamente. (1).

II — HISTÓRICO

A polícia é instituição da mais remota origem. Existiram unidades dessa espécie em Nínive, Babilônia e Jerusalém onde, antes do nascimento de Cristo, centuriões e capitães da guarda cuidavam da segurança urbana, com sua numerosa milícia. Roma Imperial teve o seu *Praefectus Vigilium* a que estavam subordinados os sete mil *vigiles* distribuídos pelos distritos em que se dividia a cidade, ou melhor, pelos *excubitorium*. Na Idade Média, as cidades da Europa continental eram policiadas por tropas aliciadas, armadas e mantidas pelos senhores feudais; mas, com a queda do feudalismo, essas tropas foram substituídas pelos *soldados do Rei*, chefiados por uma espécie de ministro da segurança, como o Grande Preboste de Paris, figura popularizada pelos romances históricos de Michel Zevaco. Em todo o velho continente, porém, a polícia era assunto da alçada militar, menos na Inglaterra, onde, antes da conquista normanda e na vigência do *frankpledge system*, conforme nos conta W. A. Morris em seu livro a respeito do assunto, todos os homens válidos, em todas as regiões do reino, eram obrigados a se reunirem em *tithings* (2) ou *decennarios*, grupos de dez homens, agrupando-se cada *tithing*, por sua vez, para formar uma unidade de cem homens incumbidos de manter a ordem pública. Depois disso, surgiu o *sheriff* inglês, com a centralização da responsabilidade pela manutenção da ordem até que foi promulgado, em 1285, o Estatuto de Winchester que deu à Inglaterra uma organização policial unitária e sistemática, a dos *night watchmen* e que durou, quase sem alterações, mais de cinco séculos.

A origem da polícia moderna, no entanto, pode ser atribuída à obra de Colquhoun, publicada em 1796, e na qual procurava o autor defender a tese da urgente necessidade de substituir os

vigilantes noturnos, já então apelidados de *Charleys*, por um organismo competente para o exercício da função de defender e proteger a sociedade contra os atos dos malfeitores, seguindo as pegadas de Colquhoun, o reformista Jeremy Bentham que, mais ou menos na mesma época, pleiteava a melhoria do sistema policial de sua terra. Só em 1828, porém, conseguiu Sir Robert Peel que o Parlamento considerasse o problema, votando o Peel's Act de 1829, que foi a base da organização da segurança civil no mundo saxônico.

Pouco depois da criação da polícia londrina, New York extinguiu, isto em 1844, a sua velha guarda noturna semelhante à corporação dos *Charleys* ingleses, substituindo-a por uma força bem organizada, em tudo idêntica a dos *Bobbies* de Sir Robert Peel, inclusive na cor e no talhe de seu uniforme.

A evolução dos sistemas policiais americanos acompanhou de perto a da polícia britânica, por motivos de herança cultural ou por força da conveniência. A verdade é que, para os Estados Unidos, o exemplo mais próximo era o da Grã-Bretanha, mesmo depois da proclamação da república em 1776. A língua e os costumes da terra de seus primeiros colonizadores, pelo menos da imensa maioria desses colonizadores, forçosamente levariam os líderes de Washington e dos treze Estados iniciais a optarem pelas soluções que os ingleses adotaram para os problemas que, em fases de organização social, política e econômica, mais ou menos similares, constituíam motivos de preocupação para seus homens públicos.

É este o motivo de afirmarem unanimemente os que escrevem sobre a polícia americana que esta última nada mais foi, no início, do que cópia fiel dos sistemas ingleses. As diferenças surgiram bem mais tarde, na segunda metade do século passado, e são atribuídas, em parte, à índole individualista do povo americano e, em outra parte, aos erros de origem em matéria de organização e de processo político em vigor na América.

A sociedade americana, de moldes rurais no princípio da sua história, dispersa-se por comunidades de fronteiras onde eram raras as oportunidades de crimes contra a propriedade, mas comuns os praticados contra a integridade física dos indivíduos. Os danos mais vulgares eram os infligidos pelo fogo, fácil de propagar-se e tomar proporções devastadoras nos aglomerados urbanos, onde as casas eram, via de regra, de madeira. Por isso, a primitiva polícia foi a dos "guardas", criada para prevenir incêndios. Cedo, porém, foi ela transformada em *patrulha* com funções de vigilância noturna e competência para efetuar prisões. Nessa altura, o serviço de polícia era compulsório e todos os pais de família eram obrigados a prestá-lo sem remuneração, em turnos, podendo, porém, pagar um substituto para servir em seu lugar. De fato, em New York e Filadélfia, todo pai de família exercia, pessoalmente, quando tocava a sua vez no rodízio, a função de guarda noturno ou o fazia, como na Inglaterra, através de um mercenário que

(1) BRUCE SMITH — *The Police Systems in the United States*, ult. ed. Harper and Brothers, New York e Londres.

WILLIAM B. MUNRO — *Municipal Administration*, ed. 1935, The Macmillan Company, New York, e

HENRY G. HODGES — *City Management*, ed. 1939, F.S. Crofts Company, New York.

(2) Primitiva subdivisão política composta de famílias, cada uma delas responsável pelo procedimento de seus membros.

o substituiu em troca de alguns *shillings*, conforme registram E.P. Allison e Boies Penrose em *The History of Philadelphia* e, também, A.E. Costelo, em *Our Police Protectors*, em 1887 e 1844, respectivamente.

Esse corpo de vigilantes noturnos, devido à possibilidade de substituição, cedo se degenerou, saindo os seus integrantes do seio da vadiagem. Por isso, rapidamente perdeu a equipe a simpatia do público, sendo muitas cidades obrigadas a decretar até leis que cominavam penas para aqueles que insultassem ou faltassem com o devido respeito à pessoa do guarda.

Além desse organismo simplista de vigilância, criaram algumas cidades os cargos de *constables* e *marshals* que existiram até 1840. Em New York, por exemplo, com mais de trezentos mil habitantes, o trabalho de policiamento passou a ser feito, a partir dessa data, por uma equipe desses *constables* que eram eleitos à razão de dois para cada um dos dezessete distritos da cidade. Além dessas autoridades (não remuneradas) o prefeito nomeava cem *marshals* e trezentos *watchmen*, pagos pelos cofres públicos, para, sob as ordens dos *constables*, patrulharem a cidade durante a noite. Durante o dia podiam exercer qualquer outra função desde que não havia serviço policial diurno, o que só foi instituído em 1825 e, mesmo assim, muito tempo depois de ter-se verificado que o roubo e a agressão física já eram praticados, com frequência, à luz do sol. Nessa época, a maioria das prisões efetuadas, isto entre 1800 e 1803, eram por questões de decôro, de liberdade de linguagem ou, então, porque o indigitado “galopara dentro dos limites urbanos, passara com seu cavalo ou seu carro por cima do passeio, sujara ou danificara paredes e cisternas”, etc. As engrenagens da justiça estavam, porém, nesse tempo bem lubrificadas, diz Hodges, desde que o promotor público, embora não tivesse honorários, recebia uma determinada importância pelas condenações que conseguia impor (até 1845) quando foram votadas as primeiras verbas para seu custeio e o da polícia em geral, copiando, nesse particular, dispositivos da lei Peel já citada neste trabalho e que serviu de modelo para a primeira entidade do gênero, a de New York, cujos integrantes eram policiais profissionais, arregimentados e de horário integral de expediente. Eles eram, porém, nomeados pelo executivo local, por indicação dos vereadores, o que constitui decerto o erro de origem das organizações de segurança civil dos Estados Unidos. De fato, o favor político foi, desde o início, o critério de recrutamento e seleção dos *officers*, motivo por que se mostraram ineficientes como agentes mantenedores da ordem e também como simples servidores públicos, o que levou a assembleia local, treze anos depois, a adotar o sistema distrital dos britânicos, cobrindo os territórios de New York e Brooklín e os condados de Westchester e Richmond, subordinando esse distrito a uma *junta* cujos membros eram nomeados pelo governador

do Estado de New York e não pelo prefeito da cidade do mesmo nome.

A fase seguinte de evolução processou-se logo depois da guerra civil. O mal-estar gerado pelos maus processos de administração local dos serviços de polícia muito contribuiu para que se lançasse mão da fórmula de *intervenção estadual* nesse setor de atividade, subtraindo-o do campo de competência das autoridades municipais e de condados. Em vários Estados, as assembleias tomaram providências no sentido de transferir para a unidade federada os poderes de polícia, devido aos constantes motins que perturbavam as cidades cujas instituições locais de segurança pública não conseguiam impedi-los ou dominá-los. Assim, passaram para a alçada estadual o policiamento de Baltimore, em 1860; de Saint Louis e Chicago, em 1861; de Detroit, em 1865 e de Cleveland, em 1866. Em todas essas cidades, a transferência do controle da polícia para o Estado foi acompanhada de reformas dos órgãos locais com a consequente adoção do esquema inglês já em vigor em New York e também em muitas cidades do país.

A solução não foi, porém, satisfatória. A polícia estadual tornou-se realmente tão pouco popular nas cidades que, mesmo depois de estarem seus habitantes acostumados com a idéia de uma polícia de uniforme, de organização regular, permanente e hierarquicamente estruturada (idéia essa que o povo americano considerava até então com profunda antipatia porque lembrava a organização militar, a arregimentação e o recrutamento que tantos incômodos lhe causara havia pouco) surgiu o movimento em prol da devolução da polícia aos governos locais continuando, porém, os Estados a manter suas corporações. Em 1870, a assembleia do Estado de New York revogou o estatuto da polícia metropolitana de 1857, e aboliu o distrito então instituído. O mesmo aconteceu no caso de Chicago, Detroit e Cleveland, continuando nas mãos das autoridades estaduais somente as polícias de Baltimore, Saint Louis, Cincinnati (essa até 1902) e Boston, cuja polícia passou para o Estado em 1886. Hoje, porém, entre as maiores municipalidades americanas, três, apenas, são policiadas por forças policiais: Saint Louis, Boston e Baltimore. Muitas pequenas comunidades, porém, estão sujeitas ao regime estadual.

III — DESCENTRALIZAÇÃO E DESINTEGRAÇÃO

“O problema de polícia na América”, diz Bruce Smith, “é tão antigo quanto o nosso sistema de governo local”. Acontece, porém, que ele jamais mereceu a necessária atenção como um dos mais importantes na esfera do serviço público civil. Por outro lado, o organismo policial dos Estados Unidos ou de qualquer outro país, apesar de desempenhar a mais antiga função do Estado, foi o que menos progrediu, pelo menos até data recente, muito embora sua clientela natural, os criminosos, desde o início da Idade da Ciência ou a partir da Revolução Industrial, na primeira me-

tade do século dezenove, lancem mão, em sua sinistra faina, dos recursos mais aperfeiçoados à disposição.

Foi, de fato, o que menos progrediu, mormente nos Estados Unidos onde, segundo as estatísticas, se comete um delito de vinte em vinte segundos, o que já constitui severo libelo contra a eficácia dos instrumentos americanos de prevenção do crime, provocando depoimentos como os de August Vollmer, Leonard V. Harrison e Sarah Greer contra a respectiva organização a cuja reforma, digamos de passagem, se opõem consideráveis obstáculos e dificuldades como as de ordem histórica e política, além das oriundas dos erros da sua própria estrutura.

A primeira barreira levantada diante de sua renovação é a da quase impossibilidade de adotar-se uma fórmula que liberte a polícia da grande nação do norte deste continente do jugo dos interesses partidários e das influências de pessoas e de grupos que militam diretamente contra a instituição e, indiretamente, contra seus objetivos, atuando esse jugo e essas influências no sentido de criar para ela um clima de hostilidade e desconfiança que predispõe a todos, indistintamente, para a crítica mais ou menos acerba e indiscriminada às atitudes e ao comportamento de seus agentes, quer exorbitem ou negligenciem, quer cumpram fielmente suas obrigações. Ninguém os poupa, ainda que não seja difícil escusá-los porque muitas vezes sua conduta agressiva e rude é determinada pela exaustão física e moral, pelo domínio de sestros e hábitos profissionais adquiridos no trato constante com a brutalidade, com a má educação de sua freguesia regular, quando não é consequência de uma revolta íntima contra a própria impotência para cumprir os respectivos deveres em virtude mesmo dos freios e limitações que lhes são impostos pelos chamados grupos de pressão ou, ainda, da falta de recursos materiais e humanos e das lacunas da legislação. Deixaremos, no entanto, para mais tarde o exame desse aspecto do problema.

A segunda dificuldade é a de que o sistema de segurança pública dos Estados Unidos ampliou-se descoordenadamente e com extraordinária rapidez. Nos últimos cinquenta anos proliferaram a êsmo, no país, as unidades autônomas de polícia, implantando-se, por isso, nesse campo de ação governamental, uma organização muito extensa e excessivamente descentralizada.

É verdade que no meio da caótica divisão da autoridade policial nos Estados Unidos, os órgãos federais de segurança civil interna estão investidos de vastos poderes, pelo menos do ponto de vista da amplitude geográfica de sua jurisdição. Sua competência está, porém, adstrita exclusivamente à repressão e prevenção de certas e determinadas modalidades de crimes, além de sofrerem suas atividades as restrições impostas à União pelos dispositivos constitucionais referentes às reservas de direitos dos Estados e localidades e a sua autonomia política e administrativa.

Exceto no que diz respeito ao Bureau Federal de Investigação, todas as repartições policiais do governo de Washington (dos Departamentos da Justiça, do Tesouro e dos Correios, que são as principais) só agem fora do Distrito de Colúmbia nos casos de transgressões que interessam ou afetam os serviços de sua especialidade, isto é, o campo de atividade do ministério cuja estrutura integram. Elas foram criadas como simples instrumentos complementares de exercício de certas funções públicas exclusivas da Federação ou o foram porque a jurisdição do poder central no setor do crime (Departamento de Justiça, principalmente) se ampliou a ponto de reclamar a instituição de uma polícia especializada, hierarquicamente superior a todas as outras do país, de raio de ação nacional e de interesse para todos os Estados e comunidades locais.

Além da União, também os Estados mantêm forças próprias, sendo de notar, atualmente, a tendência para o aumento de seu número com o registro de vários casos de unidades federadas em que o princípio da competência local para a administração da polícia é defendido com o máximo vigor. É verdade que em algumas dessas unidades as limitações a que estão sujeitos os órgãos estaduais de segurança pública são de tal modo severas que eles só existem para fins de patrulhamento de rodovias importantes e nella mais.

É, entretanto, na esfera do governo local que aparecem, de fato, os grandes contrastes, as irregularidades e a assistematização do organismo policial americano. Isto se deve talvez à extremada autonomia das municipalidades e condados do país, assim como à histórica superposição jurisdicional que predomina nesse nível hierárquico da sua organização política. A autonomia exagerada, eliminando ou tornando complexa a interrelação administrativa entre as várias áreas de governo local, contribuiu para transformar a polícia da república numa miscelânea de órgãos funcionalmente incoerentes, muitos dos quais conservam todas as características das instituições anglo-saxônicas primitivas que lhes deram origem, órgãos esses que ainda subsistem como simples relíquias de um passado bastante remoto. Outros surgiram com o aparecimento das grandes metrópoles quando se manifestou a necessidade premente de enfrentar o poder público ao crime organizado, de controlar o tráfego nas ruas e nas estradas, de zelar pela ordem e pela paz na comunidade e de impor o respeito às leis em geral, empregando com esse objetivo a força de coação e disciplinamento de que está investido.

Nos Estados Unidos, as áreas de jurisdição dos órgãos autônomos de polícia coincidem com as de governo e, em certos casos, com as de simples administração como no caso das instituições policiais que operam dentro do âmbito de competência administrativa das estradas de ferro. Reduzidos,

porém, esses órgãos à expressão de unidades hierarquicamente organizadas dentro de uma estrutura singular, teríamos, na ordem de amplitude dos respectivos campos de ação, um sistema dividido em cinco escalões.

1. Órgãos de polícia pertencentes ao governo federal, particularmente os que integram a organização dos Departamentos da Justiça, do Tesouro e dos Correios.

2. As forças policiais pertencentes a alguns governos estaduais e os órgãos de investigação pertencentes às quarenta e oito unidades federais.

3. Os *sheriffs* e *deputies* de mais de três mil condados, além das corporações que, dentro desses condados, constituem, por causa de sua autoridade e das funções que desempenham, uma duplicação do xerifado local, quando não o substituem integralmente.

4. Os organismos de segurança pública de milhares de cidades e de mais de vinte mil pequenas comunidades situadas nas cercanias dessas cidades, além das polícias de um número indeterminado de juizados ou de subdivisões distritais de condados no sul e no oeste do país.

5. As polícias de quinze mil vilas e localidades de posição hierárquica inferior na organização política do país, além de um pequeno número de forças policiais pertencentes a entidades públicas ou de personalidade jurídica mista, com os distritos especiais ou instituídos em caráter temporário.

Por mais impressionante que nos possa parecer a desintegração no setor que é objeto de nosso exame, a verdade é que a dispersão das forças policiais americanas, conforme afirma Vollmer, é ainda mais séria. Nos parágrafos anteriores, por exemplo, não há lugar em que possam enquadrar-se a polícia do Distrito de Colúmbia, as instituições policiais especializadas, como a Polícia de Túneis e Pontes da *Port of New York Authority*, ou o Departamento de Polícia da *Massachusetts Metropolitan Distrit Commission*, encarregado de guardar os logradouros públicos da cidade de Boston.

Há, além disso, outros elementos de classificação que devem ser levados em conta, mesmo porque a síntese simplificaria demasiadamente o problema e não mostraria a situação como realmente é. Entre os órgãos de polícia das grandes cidades e os das comunidades situadas ao seu redor — e que, apesar de serem simples prolongamentos suburbanos das grandes metrópoles, são unidades politicamente autônomas — verifica-se verdadeira superposição e, por isso, choque de autoridade. As polícias dessas cidades e dos aglomerados urbanos que as rodeiam foram enquadradas no número 4 como se existisse entre elas alguma ligação ou coordenação, o que não acontece. Por

outro lado, existem inúmeros distritos suburbanos, vilas e pequenas comunidades situadas nas vizinhanças de centros urbanos populosos que não possuem um *constable* sequer, muito embora o cargo esteja previsto em lei. A falta de preenchimento desse posto se deve, porém, a várias causas, entre as quais podemos considerar como principal a falta de recursos para custeio da função, o aparecimento da polícia estadual — que se encarregou, naquela zona, da prestação do serviço de polícias — ou, ainda, a existência, nas proximidades, de uma força policial de condado com recursos e jurisdição suficientemente amplos para cobrir a área da localidade despolicada. Registra-se, aliás, uma séria tendência no sentido da fusão dos órgãos de polícia de várias comunidades muito pequenas e muito pobres para dar lugar a uma unidade mais eficiente e mais bem equipada, capaz de atender às necessidades da população de todo o território interessado.

Há, finalmente, a considerar a duplicação de forças no caso de unidades de polícia que operam numa mesma área de governo, forças essas que mantêm uma certa ligação de trabalho umas com as outras. Essa fragmentação da autoridade é encontrada muito comumente nos Estados, municipalidades, condados e cidades e constitui característica predominante no sistema americano.

De um modo sumário, verifica-se que há cerca de quarenta mil órgãos autônomos de segurança civil nos Estados Unidos, sendo que a grande maioria desses órgãos é constituída por um número mínimo de homens que, às vezes, trabalham em regime de horário parcial. Muitos deles, além disso, não são remunerados, salvo quando recebem percentagens das multas por eles impostas e cobradas. O mais grave, porém, é que esses homens são selecionados sem prova de capacidade física ou mental para o exercício das respectivas funções.

No extremo oposto, encontramos as organizações de segurança das grandes metrópoles, dos condados mais importantes e dos Estados. Estas são o resultado das campanhas em prol do melhoramento do sistema policial americano e dos esforços reformistas cuja consequência foi a adoção de medidas salutaras de prevenção e repressão do crime e de proteção aos indivíduos e aos seus bens. Algumas dessas polícias não se mostraram, porém, capazes de sobrepor-se às barreiras da tradição e interromperam sua marcha na estrada do progresso profissional e de organização. Outras, no entanto, atingiram um nível elevado de eficiência, podendo ser comparadas com as melhores organizações desse gênero existentes no mundo, apesar das críticas que às vezes sofrem.

Em outro artigo, focalizaremos com maiores minúcias e com mais objetividade os organismos da segurança civil americana, abordando-os, primeiramente, do ponto de vista de sua evolução para tratar mais tarde da organização e funcionamento das suas principais corporações.

Imigração e Colonização

NICOLA MARFISI

I

TERRA E AGRICULTOR

COMO todos nós sabemos, o homem tira a própria subsistência da terra cultivada.

Sòmente graças a uma intensa colonização agrícola é que se pode dar impulso a um novo progresso do bem-estar público.

É mister proporcionar ao lavrador tóda a assistência indispensável e humana, dar-lhe adequadas compensações, infundir nêle confiança e estímulo, para o bem-estar e o amor da terra.

COLONIZAÇÃO

Podendo-se fazer uma colonização por meio da cooperação e do trabalho agricultor italiano-brasileiro, poder-se-á obter o intercâmbio prático e cultural dos produtos europeus e americanos e um estímulo de produção qualificativa e quantitativa.

A colonização ítalo-brasileira pode ser confiada a entidades privadas, como cooperativas, sociedades agrícolas e proprietários de terrenos através da colaboração das autoridades competentes do Estado e sob a direção de técnicos italianos e brasileiros.

A fim de proporcionar ao agricultor a indispensável assistência é aconselhável que se faça a colonização, por meio da cultura intensiva e extensiva.

CULTURA INTENSIVA

A própria palavra indica a espécie de cultura que se requer do homem, isto é, trabalho mais intenso, prático e manual.

São intensivos: a horticultura, viticultura, floricultura, fruticultura e a cultura do tabaco.

Aconselha-se a fazer as ditas culturas, nas proximidades das cidades, pois assim poder-se-á abastecer as respectivas populações e fazer que as famílias dos colonos usufruam a assistência já existente e também por causa da facilidade de vias de comunicação e comércio tornam fácil a exportação, podendo-se numa outra oportunidade iniciar a industrialização dos produtos.

CULTURA — LOTIZAÇÃO — TRABALHO — ASSISTÊNCIA

Segundo a natureza dos terrenos e as possibilidades de irrigação poder-se-á dar a cada família um lote de terreno, não superior a 20 hectares. Deve-se, porém, fazer a cultura de conformidade com os juízos técnicos e práticos, realizando-se o trabalho por meio de tratores e máquinas agrícolas de tração animal.

Deve-se, por outro lado, construir em cada lote de terreno uma casa confortável de colono e ao lado um barracão, para abrigo dos animais (estábulo).

Prestando-se, além disso, assistência às famílias até à colheita, conforme o contrato de trabalho, que será estipulado, entre a entidade orientadora e o agricultor.

CULTURA EXTENSIVA

A determinação extensiva nos ensina que se deve fazer uma determinada cultura sôbre maior extensão de terreno, a fim de se obter maior produção possível.

A cultura de cereais, por exemplo, é extensiva.

FORMAÇÃO DA COLÔNIA

Para se poder fazer uma colonização extensiva e prestar a mencionada assistência ao trabalhador, é necessário criar centro agrícola, isto é, o povoado.

Considera-se, porém, nesse particular que os terrenos ricos de cursos d'água, são os mais indicados, por que se pode fazer o cultivo, natural e com irrigação.

A lotização do terreno pode variar entre 50 e 70 hectares, construindo-se casas de colonos e estradas que ponham em comunicação entre si essas casas com o centro da colônia, com o povoado e com as estradas que ligam as diversas cidades.

O POVOADO

No centro da colônia, contemporaneamente à construção das casas de colonos, deverá surgir o povoado. Nêle, é indispensável a construção dos seguintes edifícios públicos:

- 1) Uma casa para o diretor técnico.

- 2) Idem para o Diretor sanitário com ambulatório.
- 3) Uma escola elementar, com habitação anexa para o professor.
- 4) Um barracão para depósito de máquinas agrícolas de sementes e de vários abastecimentos da colônia.
- 5) Uma capela para os confortos religiosos.

DIREÇÃO

O diretor técnico assumirá a direção do povoado e dos trabalhos da colônia.

Segundo a extensão desta, poderá ser seu diretor técnico, um agrônomo, um perito em agronomia, ou um agricultor prático e técnico das várias culturais.

PREPARAÇÃO DO TERRENO E CULTURA

O lavramento dos terrenos, como se faz anualmente, será realizado por meio de tratores a serem fornecidos pela entidade interessada ao passo que para semeaduras e outros trabalhos, fornecer-se-ão a todas as famílias, arados, semeadeiras e demais instrumentos agrícolas, de tração animal.

Cada cultivador deverá cultivar o terreno em conformidade com as instruções técnicas e as lições da prática.

Isso, além de ser uma temporada de descanso ao terreno, reservar-se-á um terço dos lotes para forragem artificial e pastos.

ZOOTECNIA

Tanto para as necessidades do trabalho que se executa por meio de máquinas agrícolas de tração animal, como para a criação do gado recolhido, deverá a entidade fornecer a cada família, certo número de animais, por exemplo: 8 bois de lavoura, 4 vacas de leite, 1 égua.

E' igualmente indispensável dar a cada família diversas espécies de animais domésticos.

Mas, às famílias de agricultores que se dedicam à cultura intensiva pode-se dar um número reduzido de animais, como, por exemplo: 2 bois de lavoura; 1 ou 2 vacas de leite, 1 égua e outros animais domésticos.

Com relação à presente emigração individual e cooperativa italiana para o Brasil, em sua maior parte proveniente da Itália Central e em particular dos Abruzos, é oportuno examinar as culturas praticadas e os vários sistemas de trabalho daquela região.

Na Itália Central as terras são divididas em grandes, médias e pequenas propriedades.

As grandes propriedades, comumente chamadas herdades, são divididas em lotes que variam de 10 a 40 hectares mais ou menos. Os trabalhos são executados por meação e arrenda-

mento. As propriedades médias são administradas pessoalmente pelos proprietários e os trabalhos são executados por meação, variando os lotes entre 6 e 18 hectares. As pequenas propriedades, dos chamados cultivadores diretos, são trabalhadas pelos próprios donos e variam de 2 a 12 hectares. Dividem-se assim os camponeses em várias categorias, a saber: cultivadores diretos, meeiros, rendeiros e jornaleiros, protegidos pelas respectivas associações sindicais.

Jornaleiro Agrícola — Na Itália, as famílias dos camponeses são as mais prolíferas e as propriedades se tornam cada vez menores, motivo por que o número dos jornaleiros aumenta constantemente. O trabalhador agrícola braçal vive nos pequenos centros e toda a família trabalha, sendo que o pai nos seus diversos misteres e as mulheres e crianças na cultura do fumo e na horticultura por meação.

Culturas e Especializações — Nessas regiões as culturas são mistas, intensivas e extensivas, conhecendo os trabalhadores em geral todas as suas modalidades. Os camponeses das grandes e médias propriedades são especializados nas culturas extensivas: cereais e campos artificiais de ervas frescas e feno hibernar, para a alimentação de animais estabulados.

Por outro lado, os cultivadores diretos e os jornaleiros são na maior parte especializados nas culturas intensivas, isto é, viticultura, fruticultura, cultura do fumo, horticultura, etc.

No campo zootécnico, fora das zonas montanhosas, onde se pratica o pastoreio, a criação é toda de gado estabulado.

As Categorias de Emigrantes — O trabalho de colonização nos primeiros anos exige certos sacrifícios. Os meeiros e os poucos rendeiros das grandes e médias propriedades dificilmente emigram em família. Estes têm um contrato de trabalho estável e um padrão de vida adequado ao seu trabalho. Possui a maioria desses trabalhadores capitais líquidos, almejando atingir todos eles a categoria de cultivadores diretos. Desta categoria de agricultores italianos poderá emigrar apenas uma parte do núcleo familiar, caso a família numerosa lute com falta de espaço, pois quando não o fazem os membros jovens, em idade núbil, eles passam à categoria de jornaleiros. Os cultivadores diretos, igualmente, emigram em parte, se as famílias aumentam e o espaço é pouco.

Os jornaleiros agrícolas constituem a classe que emigra; são as famílias mais pobres e destituídas de haveres, que emigram em bloco, estimuladas pela esperança de se tornarem cultivadores diretos.

Depois desta última guerra, devido à perda das colônias italianas na África, numerosas famílias de ótimos e eficientes colonos se estão repatriando. Essas famílias de pioneiros são as mais indicadas para o Brasil, estando aclimatadas nas latitudes tropicais.

Cooperativas — Do que ficou dito se poderá deduzir que não existem na Itália Central as cooperativas de produção agrária, com trabalho coletivo. A produção é baseada na iniciativa privada e individual.

Existem, no entanto, cooperativas para a venda dos produtos de maior consumo, seja para os mercados nacionais, seja para os estrangeiros, e para o fornecimento de fertilizantes e outros gêneros aos associados.

Orientação — As grandes iniciativas de colonização, para darem resultados certos, sejam executadas ou não por cooperativas, deverão ser orientadas e controladas racionalmente pela entidade oficial interessada.

Tendo em vista a qualidade, o clima e a natureza do terreno relativamente às culturas a explorar, a distância dos mercados de consumo e as vias de comunicação, no princípio é sempre aconselhável a formação de pequenas cooperativas com um número de sócios nunca superior a 60 famílias.

As grandes cooperativas, com centenas de famílias, são difíceis de administrar e um exemplo convincente disso é o das cooperativas italianas.

Para evitar situações irremediáveis perante as leis cooperativistas do Brasil, é aconselhável tratar o caso de imigração dos camponeses italianos para fins de colonização com a autoridade consular da Itália acreditada no Rio de Janeiro e com representantes sindicais em Roma, e não com comissões de cooperativas constituídas naquele país porque essas cooperativas dificilmente dispõem de associados à espera de colocação.

Na colonização, seja para a cultura intensiva ou extensiva, é necessário primeiro organizá-la para dar ao trabalhador toda assistência indispensável para infundir confiança e amor à terra.

Culturas Intensivas — As culturas intensivas em face da colonização prevista, são: horticultura, viticultura, fruticultura, floricultura e fumi-cultura. Requerem do homem um trabalho mais intenso, prático e manual e são aconselháveis nas vizinhanças dos pequenos e grandes centros.

As Prefeituras têm interesse em colaborar com estas organizações, porque:

— resolvem o abastecimento das populações; onde há abundância, os preços diminuem; as famílias dos camponeses recebem toda a assistência já à disposição;

— as vias de comunicação disponíveis facilitam as atividades comerciais e dão impulso às iniciativas privadas, na industrialização dos produtos;

— esses fatores criam oportunidades de trabalho para as famílias locais e desenvolvem o artesanato.

Culturas Extensivas — As culturas extensivas são: cerealíferas e campos de forragens e feno para animais estabulados. Para estas culturas são necessárias maiores extensões de terras, porque

quando se pretende obter uma produção maior é necessário efetuar o trabalho com máquinas agrícolas de tração animal e motora.

As organizações atualmente existentes de numerosos campos experimentais em todo o país são de imediata vantagem para a colonização extensiva, porque podem ser centros de direção e assistência.

As experiências feitas nestes campos servirão de orientação para o imediato início das culturas com sementes e plantas já aclimatadas.

Por outro lado, sendo estes campos ligados por meio de ótimas estradas aos centros urbanos e possuidores de aparelhamentos mecânicos agrícolas são de grande vantagem econômica.

A orientação, tendo em vista transformar estes campos experimentais em novos centros agrícolas de produção, deverá ser estudada atentamente nos diversos Estados, pelas seguintes razões:

1.º Consideradas as distâncias que separam os centros de produção dos mercados de consumo (alguns produtos, seja também de necessidade nacional, dado o elevado custo dos transportes, não compensam o trabalho) nos Estados centrais e no norte do país seria mais econômico fomentar o progresso agrário nos setores de produção mais essenciais às comunidades circunvizinhas.

2.º A natureza dos terrenos e o clima indicam as culturas que devem ser exploradas. É verdade que a altitude corrige a latitude e que nos terrenos ricos de fontes de água é possível qualquer cultura; mas seria conveniente formar campos artificiais com irrigações, quando se pode obter o mesmo produto, em zonas mais amenas e de cultura natural?

3.º É importante a colaboração entre a entidade empenhada na colonização, de um lado, e governos estaduais e prefeituras de outro, para a aquisição dos terrenos adjacentes aos referidos campos experimentais (cuja aquisição se fará a preços módicos, isto é, pelo valor atual para a formação dos lotes e construção de casas com mão-de-obra local, conforme o número de famílias estabelecido e para facilitar a assistência social e técnica gratuita).

4.º Somente depois de prontas estas colônias, poderão as famílias estabelecer-se na localidade. As imigrações individuais serão condicionadas aos elementos que pertencem as categorias especializadas nas várias indústrias e que ganhem um salário suficiente para o sustento das respectivas famílias.

5.º As autoridades interessadas na colonização, depois de colocadas as famílias, poderão orientar os trabalhos de duas formas diversas:

a) colônias nacionais e estaduais, com a colaboração de um técnico da mesma nacionalidade do camponês e com o aumento do pessoal necessário;

b) quando as famílias dos camponeses estiverem estabelecidas no lote de terreno a elas

destinado, poder-se-ão constituir em cooperativas ou estabelecer um regime de parceria.

6.º É de interesse nacional efetuar a colonização com famílias mistas de camponeses italianos e brasileiros. A cooperação no trabalho é necessária para o intercâmbio das culturas européias e americanas, obtendo-se o estímulo para uma produção melhor em qualidade e quantidade.

7.º Colocar famílias de camponeses brasileiros nas várias colônias é de interesse de todas as autoridades nacionais para evitar a contínua deserção dos campos e a concentração na cidade que, muitas vezes, leva à desocupação.

8.º Tendo em vista o interesse recíproco das autoridades de colonização e dos trabalhadores, quer para os campos nacionais, quer para as cooperativas, deverá ser firmado um contrato de trabalho. Da parte do camponês italiano, o contrato poderá ser assinado no dia da tomada de posse do lote de terreno. Neste contrato o camponês se compromete a permanecer na colônia por um período de tempo estabelecido. Em caso contrário, as autoridades consulares italianas deverão empenhar-se em sua repatriação.

9.º Todas as famílias, desde o dia em que se estabelecerem no seu lote, terão a necessária assistência, além de uma cota mensal para as necessidades familiares durante o período de dez meses, isto é, até a colheita.

10.º Todos os gêneros produzidos deverão ser consignados à direção da colônia que cuidará da venda por todo o período de tempo fixado no contrato. A direção fará um balanço anual do valor dos produtos para amortizar gradualmente os débitos de cada um camponês pela aquisição da propriedade e darão uma percentagem em dinheiro, para as necessidades de família.

11.º Sendo o trabalho individual e não coletivo, o camponês que, com o seu trabalho, conseguir pagar o débito antes do tempo estabelecido, receberá o documento de propriedade, permanecendo a obrigação de continuar a consignar o produto, por todo o período de anos fixado no contrato a fim de facilitar o desenvolvimento das indústrias recebendo o dinheiro correspondente a consignação de cada produto.

Propriedades Agrícolas Particulares — Como a intensificação da produção agrícola no país é de interesse econômico nacional, é oportuno focalizar a missão das empresas particulares e expor algumas idéias quanto à sua orientação.

Num país essencialmente agrícola como o Brasil, o trabalho da agricultura, quando bem orientado e administrado, pode render lucros maiores do que o de outras atividades.

Nas empresas particulares, as culturas existentes formam o valor patrimonial e o capital atual e quando se desejam fazer novas culturas não há necessidade de abandonar ou destruir as já existentes.

O trabalho dos campos exige o contato, a colaboração, a intuição e a orientação do proprietário; e a inclinação, o interesse e o conhecimento das culturas a serem praticadas, por parte do camponês, a fim de que possam obter todos os resultados desejados. Por exemplo: para intensificar a produção em qualidade e quantidade é necessário:

- o preparo do terreno em tempo, tanto para a sementeira como para o plantio;
- cuidar do desenvolvimento das culturas, acabando com as ervas daninhas, eliminando os obstáculos entre o terreno e as plantas e tratando, em tempo, das possíveis pragas a fim de salvar a colheita;
- enxertar as plantas frutíferas com qualidades melhores e proceder à poda em períodos adequados;
- selecionar as sementes e formar os viveiros para a aclimação.

Poder-se-á obter do camponês assalariado o cumprimento das obrigações indicadas acima? O camponês assalariado não tem interesse algum em executar os trabalhos com cuidado e, muitas vezes, torna-se indolente por falta de estímulo.

Poder-se-á obter do camponês qualquer resultado desejado, desde que ele seja estimulado, associando-se, dando-lhe uma parte do produto, isto é, fazendo com que ele execute os trabalhos por meação. O trabalho por meação para uma empresa é o melhor sistema de trabalho, pois aumenta continuamente a produção e o valor da propriedade.

Meação — A palavra meação nos indica a divisão em partes iguais do produto obtido. Esta colaboração de trabalho, se estudada e orientada por um plano baseado num contrato de sentido humano e sem egoísmo partidário, com cláusulas que possam garantir os interesses do proprietário e do trabalhador, garante o resultado desejado.

Do ponto de vista humanitário, ninguém pode pretender que as famílias dos camponeses sejam isoladas do mundo civil e abandonadas à própria sorte; é lógico que todos nós temos o direito a uma vida adequada ao próprio trabalho. Os proprietários têm interesse em preparar suas propriedades de modo a poderem acolher as famílias dos camponeses, pois qualquer capital empregado numa empresa para o melhoramento de construções de casas e estradas aumenta o valor da propriedade.

Não havendo egoísmo, o contrato de meação traz vantagens aos proprietários e aos meeiros. Com relação aos proprietários, uma vez acomodadas as famílias nas habitações da sua colônia, não terão mais preocupações referentes à mão-de-obra; terão maior produção e maiores lucros e estarão valorizando continuamente a propriedade. Os meeiros, estimulados pela participação no lucro que lhes cabe, intensificarão o trabalho a fim de se tornarem com o tempo pequenos proprietários.

Ensaaios sôbre a História dos Hospitais

— I —

ANNIBAL VIEIRA

Sob o título acima serão publicados alguns artigos de autoria do ex-chefe do Gabinete do Diretor do Hospital dos Servidores do Estado. Êstes artigos, vazados em linguagem simples, a fim de permitir sua mais ampla vulgarização, têm por escopo mostrar a evolução dos hospitais, os tratamentos antigamente dispensados aos doentes, as razões que têm motivado as especializações clínicas, e, finalmente, os requisitos que o hospital moderno deve satisfazer para se enquadrar dentro dos princípios básicos do American College of Surgeons.

1. ANTES DA ERA CRISTÃ

DESDE os primórdios do mundo, a solidariedade humana se traduziu pela solicitude do homem em prestar assistência a seus semelhantes, quer abrigando-os das intempéries, quer indicando-lhes remédios empíricos para suas enfermidades. O aperfeiçoamento moral do indivíduo e a noção de família e lar, que logo surgiu e tomou vulto, obrigaram o homem a procurar meios de, embora prestando ou recebendo assistência para males corpóreos, não só evitasse sua família da proximidade de portadores de moléstias repugnantes, mas, igualmente, se acautelasse contra os aventureiros inescrupulosos que se prevaleciam da sua condição de doente, para saquear as propriedades, na primeira oportunidade que se oferecesse.

Foram assim os homens conduzidos a destinar abrigos isolados aos doentes, onde repousavam, eram alimentados e recebiam os tratamentos ao alcance dos hospedeiros.

As referências mais remotas conhecidas sôbre a existência de hospitais pertencem às civilizações Indu e Egípcia. Muitos séculos antes da era cristã, a humanidade já utilizava hospitais para abrigo de aleijados, pobres, mulheres grávidas e doentes. Esta prática foi iniciada por Buda e seu filho Upatiso.

Interessante é notar que, naquele tempo, já ao pessoal em serviço nos hospitais era recomen-

dado tratar os doentes com carinho, usar roupas brancas e ter unhas e cabelos aparados. Aos doentes eram fornecidos vegetais e frutas frescas, remédios e aplicadas massagens. Os médicos indus eram hábeis em cirurgia desconhecendo apenas ligaduras. Outro ponto interessante era o compromisso que assumiam de guardar sigilo das confidências recebidas no exercício da profissão.

No Egito, o tratamento era, de preferência, ministrado em casa do paciente e, só quando isso não se tornava possível, é que êle era levado ao Templo de Saturno, onde os remédios consistiam em fé e orações.

Na antiga Roma, os templos também foram usados como hospitais. A sugestão mental era largamente empregada como terapia, sendo usada a cirurgia como recurso extremo. Em cada santuário existia um altar sagrado onde o paciente, vestido de branco, fazia oferendas e preces. Se obtinha a cura, era ela atribuída a milagre ou visitação divina; em caso contrário, dizia-se que o doente não tinha bastante pureza e era indigno de continuar vivendo.

Os templos gregos é que foram, realmente, os precursores dos modernos hospitais, pelo menos no que se refere ao abrigo de doentes. Um desses santuários, dedicado a Esculápio, deus grego da medicina, diz-se ter existido 1134 anos antes da era cristã. No templo-hospital, existente em Epidauro, havia salas para leitura e quartos para visitantes, médicos, enfermeiros e sacerdotes. Nesse templo, a história clínica dos pacientes era registrada em suas colunas, constituindo tais registros os primeiros arquivos médicos de que tem conhecimento nossa civilização.

Um dos templos gregos mais procurados pelos doentes foi o de Kós. Nesse templo nasceu o ilustre Hipócrates, no ano 460 a. C., onde se tornou médico e sacerdote. Êsse notável homem estabeleceu teorias médicas que têm assombrosa semelhança com as de hoje. Empregou êle os princípios da percussão e auscultação, escreveu sôbre fraturas, praticou numerosas intervenções cirúrgicas, descreveu, como entidades mórbidas distintas, a epilepsia, a tuberculose, a malária e as úlceras. E o que mais surpreende ainda são as anotações



Casa do Trem. Ao fundo, o outeirinho de Sta. Catarina, onde Braz Cubas construiu a Santa Casa de Santos (Quadro de Benedito Calixto)

clínicas que êsse extraordinário homem mantinha sobre a maioria de seus pacientes, anotações que, em alguns casos, podem ser comparadas com as em uso nos hospitais hodiernos.

Antes da era cristã, os hospitais eram templos dedicados aos deuses da medicina, onde o tratamento dos doentes se fazia acompanhar de rituais religiosos, magia e misticismo. Após o aparecimento de Jesus Cristo, que intensificou e despertou os sentimentos de amor e caridade, foi dado novo impulso para estabelecimento de hospitais, que passaram a fazer parte integrante das instituições religiosas, algumas das quais, como a dos Beneditinos, usaram o seguinte lema básico em suas atividades: "*Infirmarum cura ante omnia et super omnia adhibenda est*".

2. NAS AMÉRICAS

A saúde dos que demandavam a Terra do Brasil era bastante comprometida pela longa viagem, sujeita às calmarias e suas desagradáveis consequências. Soldados, tripulantes e passageiros desembarcavam magros, doentes, reclamando repouso e alimentação.

Para fazer face a essas emergências, foram improvisadas pelos jesuítas as primeiras enfermarias que, também, atendendo aos moradores locais, prestavam abnegada e proveitosa assistência aos enfermos.

Os jesuítas expandiram-se por tôdas as províncias, recolhendo, do convívio com os aborígenes, conhecimentos da flora brasileira e indicações a respeito de suas virtudes terapêuticas. Em troca, portadores de rudimentares conhecimentos dos meios médicos europeus, foram divulgando, pelos núcleos coloniais nascentes, os remédios, a higiene e a cirurgia. Por outro lado, a imigração africana trazia-nos o empirismo, a magia e os bruxedos das superstições feiticistas. Assim, o empirismo dos jesuítas, a arte dos pajés e o feiticismo dos africanos formaram os três elementos que, caldeando-se na retorta de nossa nascente medicina, fizeram surgir o curandeiro, que foi, no Brasil, o primeiro prático das artes médicas.

Pouco a pouco, os principais homens residentes no Brasil sentiram a necessidade de auxiliar os religiosos na nobre missão de cuidar da alma e do corpo, e, por isso, organizaram-se em irmandades, cujo objetivo principal era a prestação de socorros corporais aos necessitados. A essas confrarias de misericórdia couberam a criação e manutenção de nossos primeiros hospitais. Os irmãos dessas confrarias assumiam compromissos, que definiam os fins da irmandade.

Como exemplo, transcrevemos o Capítulo I, do Compromisso de 1551, dos arquivos da Santa Casa de Santos:

"O Fundamento pois desta Santa confraria e Irmandade he cumprir as obras de Misericórdia he necessario

saber as dittas obras quaes são : quatorze, sete por aliás sete espirituaes e sete corporaes, as sete espirituaes são as seguintes :

“A primeyra ensinar os Simples, a segunda dar bom conselho a quem pede, a terceyra castigar os que errão, a quarta consolar os Penitentes desconsolados, a quinta perdoar a quem nos criou, a sexta sofrer injurias com paciencia, a setima lhe rogar pelos vivos e pelos mortos.

“As sete corporaes são as seguintes :

“A primeyra he remir os Captivos e vizitar os prezos, a segunda curar os enfermos, a terceyra cobrir os nus, a quarta dar de comer aos famintos, a quinta dar de beber a quem tem sede, sexta dar pousada aos Peregrinos, a sétima he enterrar aos finados, as quaes obras de Misericórdia se cumpre quanto for possível.”

Em 1524, Fernão Cortez fundou no México o Hospital Jesus, primeiro edificado no continente americano e, pouco depois, em 1543, Braz Cubas fundava o Hospital de Todos os Santos, na Capitania de São Vicente, que foi o *segundo* no continente, o *primeiro* na América do Sul, sendo, atualmente, o *mais antigo* das Américas.

Braz Cubas, êsse notável homem, de largas visões, ao declarar inaugurada a “Casa de Deus para os homens — Porta aberta ao mar”, traçou as finalidades daquela mansão de caridade “onde todos, absolutamente todos, sem distinção de nacionalidade, côr, credo, classe, que careçam de bálsamo para suas dores, serão recebidos, com alegria, neste sítio de cura”.



“Misericórdia”, tela de Bouguereau (1825-1905) restaurada por Benedito Calixto (1887) e que se encontra no tecto do Consistório da Santa Casa de Santos



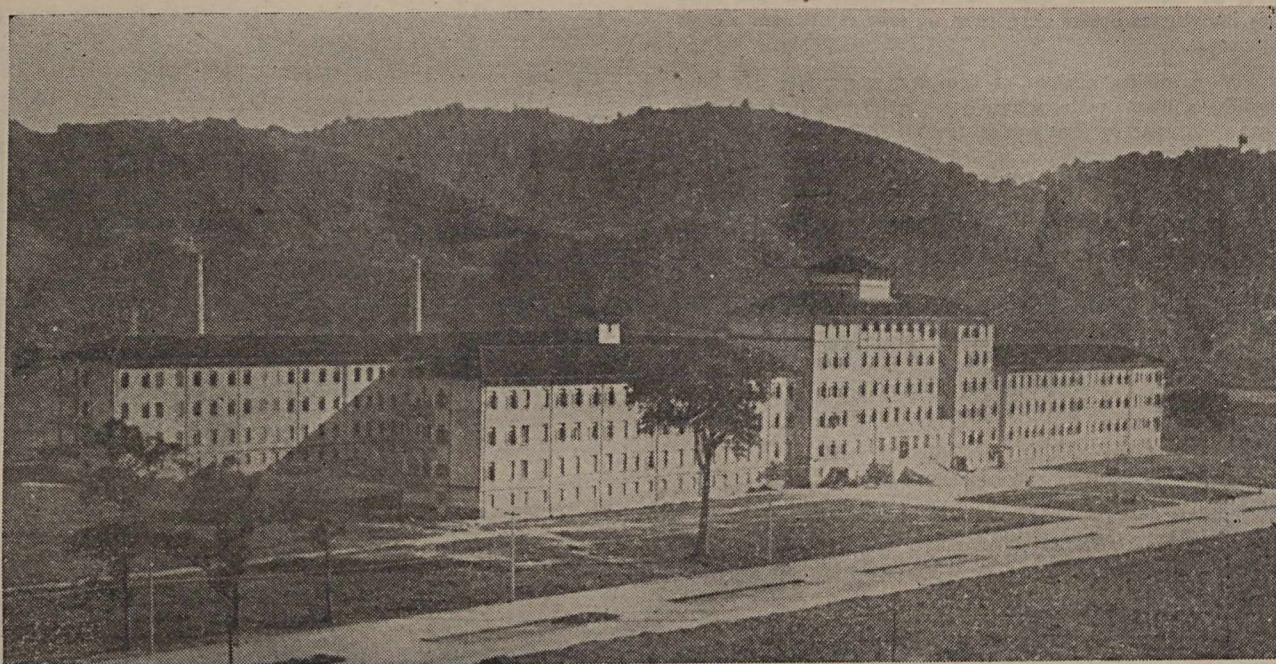
Braz Cubas, o fundador da Santa Casa de Santos, o primeiro hospital do Brasil

Seguiu-se, à Santa Casa de Santos, o Hospital da Misericórdia da Bahia, fundado em 1549, no Governo de Tomé de Souza.

O Hospital da Misericórdia do Rio de Janeiro foi fundado, por influência de Anchieta, em 1582, quando aportou nesta Capital a armada do almirante castelhano Diogo Flores Valdez, com muitos soldados doentes. Sabe-se, entretanto, que Mem de Sá edificou algumas igrejas com sua casa de misericórdia e hospital e admite-se, mesmo, que esta vinha funcionando desde 1570.

E os hospitais da Misericórdia do Espírito Santo (1551); de Sergipe (século XVI); de Itamaracá (1611); da Paraíba (1701); de Olinda (1560); de São Paulo (1714); de São Luiz do Maranhão (1657); de Recife (1691); de Ouro Preto (1738); de Belém do Pará (1787); de Campos (século XVIII); de São João Del Rei (1783); — todos êles lutando com dificuldades mas, contando sempre com homens de boa vontade, foram vencendo as intempéries e muitos dêles, até hoje, sobrevivem, prestando assistência aos que sofrem.

Com o correr dos anos a necessidade de hospitais se tornava mais imperiosa não sendo sufi-



Vista da moderna Santa Casa de Misericórdia de Santos — São Paulo — Fachada do edifício da esplanada do Jabaquara

cientes as acomodações existentes, de natureza pública, que ainda obedeciam às diretrizes traçadas por Braz Cubas, em 1543. Tal situação motivou a criação de hospitais fechados, destinados a determinados grupos sociais, surgindo, assim, os hospitais militares, os privativos de ordens religiosas, os de classes trabalhadoras e, finalmente, o Hos-

pital dos Servidores do Estado, planejado em 1934 e iniciada a construção em maio de 1937, empreendimentos êsses do Governo do Sr. Getúlio Vargas.

Trataremos em outro artigo do seguinte assunto : *Matéria Médica Antiga e Curiosa — Especializações Médicas.*

Planejamento e Determinismo Geográfico, Planejamento das Bacias Hidrográficas

LUCAS LOPES

PLANEJAMENTO E DETERMINISMO GEOGRÁFICO

"Regional planning consists in the attempt at discovering the plan of Nature for the attainment of man's ends upon the earth".

(BENTON MACKEY — *Regional Planning*)

PROSSEGUINDO neste esforço de expor os elementos culturais que nos orientaram na elaboração do Plano do São Francisco, devemos analisar a contribuição da moderna geografia. Se uma das etapas fundamentais do planejamento de uma determinada área é a reunião e o estudo de todos os aspectos de caracterização regional, cabe à geografia o papel mais importante dessa fase.

A geografia moderna, com sua preocupação de correlacionar, coordenar, localizar e explicar os fenômenos que estuda, apresenta cabedal tão valioso de fatos registrados, de realidades investigadas que não se pode desconhecer sua contribuição, toda vez que um esforço do planejamento se ensaia numa região ou num país.

Parece-nos certo que a primeira atitude, ao encararmos uma região a ser "planejada", deverá ser um esforço para discernir qual o "plano" que a Natureza estabeleceu para a vida humana nessa região, como bem lembrou *Benton Mackey* (1). E esta é tarefa de geógrafos.

Não apenas o conhecimento descritivo da área selecionada, nem mesmo ainda um estudo da geografia comparada entre o território eleito e outros que apresentam com êle aspecto de semelhança, de simetria ou de homologia, são os elementos únicos que o geógrafo pode trazer ao planejador porque êle deve oferecer-lhe também a visão global e ponderada de uma análise regional, a interpretação do "plano" que a Natureza parece estabelecer para as relações entre o homem e o meio ambiente, na região escolhida.

Não julgamos que deva o planejador assumir atitude determinista perante a área que tem a estudar, acreditamos, ao contrário, que as mais altas finalidades de um plano regional devem ser inspiradas em uma filosofia possibilista. Se pre-

cisamos desenvolver uma região que tem oferecido resistência e oposições à ocupação humana e ao progresso, movidos por objetivos da mais ampla política nacional, devemos impregnar nossa estratégia de ação, de confiança no sucesso dos métodos e instrumentos com que a técnica armou o homem para vencer as hostilidades do meio.

Não podemos, todavia, desconhecer o "plano da natureza", se formos levados a tentar transformá-lo em "plano do homem".

Eis uma atitude mental que nos parece acertada ao esboçarmos uma filosofia que nos guie na tarefa de recuperação do São Francisco.

Acreditamos no acerto da tese determinista que o mestre citado, *Griffith Taylor*, (2) aponta aos geógrafos e planejadores de um continente inteiro dizendo:

"O mais importante problema de geografia na Austrália é tentar esboçar o quadro futuro de seu povoamento, um século à frente, e então encaminhar o desenvolvimento do país nessa direção."

Pensamos, entretanto, que será acertado, aos planejadores do São Francisco, prever o panorama provável do povoamento futuro do vale ao saber das contingências naturais e humanas que sobre êle atuam livremente e, em seguida, programar os corretivos que essa tendência mereça para que se ajuste aos interesses de uma política realmente nacional.

Naturalmente, os problemas práticos da recuperação do São Francisco serão questões de engenharia, de agronomia, de saneamento, de educação, de política. Entretanto, a filosofia do planejamento que se esboça tem um nítido caráter geográfico, além do sentido geopolítico que encerra.

Se, de modo geral, há uma certa descrença sobre qualquer tentativa de planejamento econômico, menor é o pessimismo quando se aborda um problema de planejamento regional.

A experiência universal tem apresentado resultados convincentes de planos regionais bem concebidos e bem executados, e nisto já podemos apontar um ponto de contato interessante com a geografia moderna, que abriu largos horizontes de

(1) BENTON MACKEY — In "*American Regionalism*" de Odum & Morre — Henry Holt — N. Y. — 1938.

(2) GRIFFITH TAYLOR — "*Environment, Village and City*" — Annals of the Association of American Geographers — Vol. XXXII — 1942.

trabalho quando focalizou em seus estudos a "região", quando desenvolveu o setor da geografia regional.

Se às experiências do planejamento urbano e metropolitano, ao "Scientific management" e ao movimento da conservação dos recursos naturais, creditamos o desenvolvimento dos métodos e técnicas gerais de planejamento, à geografia moderna devemos as bases de solução e definição do território a ser trabalhado e, principalmente, a concepção de unidade regional, de "área delimitada sob o critério de uma homogeneidade geral de características da terra e homogeneidade geral de ocupação humana" segundo o conceito de *Robert S. Platt* (3).

A observação da semelhança das reações do homem em face do meio físico de uma região homogênea e a consciência de atividade, coordenação e correlação dos fenômenos naturais e humanos que se verificam no âmbito de uma unidade territorial, foram a contribuição mais útil que os geógrafos poderiam oferecer aos planejadores de desenvolvimento de um país.

Quando analisamos as características ótimas que deve possuir uma área a ser destacada para um planejamento social ou econômico, verificamos que, em última análise, elas coincidem com as que podem, em certos casos, definir uma região natural em geografia.

Segundo *John Orchard* (4) uma região selecionada para planejamento deve apresentar os seguintes características:

- "a) Deve possuir um problema ou interesse que a unifique; (some unifying core);
- b) Sua área deve incluir todo território dependente do problema ou interesse central;
- c) Deve verificar-se uma ausência de interesses sérios em conflito;
- d) A região não deve ser tão diversificada e seus problemas tão variados, que apresente limitações à habilidade e treino dos planejadores".

De fato, somente em torno de um problema central, de um fator que atue diretamente ou indiretamente sob toda região, será possível evitar que o planejamento se transforme em um mosaico de planos cantonais ou, talvez, municipais, e que se dissipam, pulverizados, os recursos disponíveis para sua realização.

Em outro capítulo, indicaremos os trabalhos que programamos e realizamos para a completa caracterização geográfica do Vale.

Só nos parece justo lembrar aqui que estes trabalhos serviriam para destruir inúmeras fantasias e idéias falsas sobre o S. Francisco, contribuindo de forma decisiva para a fixação de plano objetivo e racional.

(3) ROBERT S. PLATT — in "American Regionalism" — cit.

(4) JOHN ORCHARD — in "American Regionalism" — cit.

PLANEJAMENTO DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS

"I fiumi oltre a costituire delle comode vie di comunicazione nell'interno dei territori e attraverso ad essi adempiono ancho ad una funzione di collegamento fra i papoli".

(FREDERICH RATZEL — "Geografia dell' Uomo").

Nem sempre as linhas de vertentes de uma bacia hidrográfica limitam um território com características de uma região natural, na acepção em que este conceito é entendido na geografia moderna. Todavia, os grandes vales de drenagem apresentam certos elementos de geografia física que sugerem sua eleição como áreas propícias ao estudo e planejamento de verdadeiras regiões humanas.

Eles possuem um elemento unificador, um interesse comum, um problema central que lhes dá irretorquível caráter de unidade — a água.

Desde as chuvas nas nascentes até os transbordamentos na foz, a água dos grandes rios entra em relações complexas de causa e efeito com quase todos os outros fatores físicos, biológicos e humanos que atuam no vale.

Existe uma unidade de elementos naturais gravitando em torno das águas de uma bacia hidrográfica. As chuvas, as cheias, a erosão, os entulhamentos, as secas, as flutuações de vida de um grande rio, marcam uma unidade de interesse humano em toda bacia. As águas dos grandes caudais têm unificado e criado civilizações, enquanto perdura um equilíbrio favorável entre os fatores que sobre ela atuam, e as têm riscado dos mapas humanos quando esse equilíbrio se rompe.

A unidade de interesse humano na vida dos grandes rios impõe uma unidade de responsabilidade no tratamento que lhe devemos dar e sugere uma unidade de ação, um planejamento integral das relações que com ele mantemos.

Os homens das nascentes do curso médio e da foz podem ignorar-se mutuamente mas não conseguirão esquecer o rio, podem guerrear-se e quase sempre se guerreiam, quando não conseguem bem unificar e coordenar suas relações com a vida do rio.

O planejamento econômico e social de uma bacia hidrográfica tem a justificativa lógica de possuir um problema central — a água — e deve ser conduzido fundamentalmente, no sentido de racionalizar o seu uso, de ordenar as relações entre ela e as populações que dela dependem.

Vale a pena recordarmos, de passagem, as experiências modernas de planejamento integral de grandes bacias hidrográficas. Mais adiante discutiremos o problema, em seus pormenores, estudando o nosso caso. Ao tratarmos do problema de recuperação do vale do São Francisco não podemos desconhecer os resultados e os fracassos de tentativas semelhantes, como não devemos desprezar nenhum dos estudos e sugestões sobre problemas do nosso rio que se encontram em mais de 2.000 referências de um cadastro bibliográfico.

Uma coincidência feliz, que envolve uma grande honra, levou-nos a estudar o nosso tema em face de uma contribuição notável que a ele acaba de trazer um dos mais destacados técnicos americanos, um dos maiores responsáveis intelectuais pelo desenvolvimento da idéia de planejamento regional de bacias hidrográficas, o engenheiro *Morris L. Cooke*.

Fomos escolhidos para dar parecer sobre um trabalho de excepcional importância que o grande técnico apresentou ao Primeiro Congresso Pan-Americano de Engenharia recentemente realizado no Rio de Janeiro. Nesse trabalho, *Morris Cooke* analisa o movimento de âmbito mundial em torno da idéia do desenvolvimento dos vales de rios de múltiplas finalidades. (*Multiple purpose river valley development — progress being made in world wide movement*).

Inicia seu estudo lembrando que apesar de uma tremenda devastação de recursos indispensáveis à felicidade humana, que se vem processando pela erosão dos solos cultiváveis, pela atitude predatória com que a humanidade explora os recursos minerais, agrícolas, florestais, pastoris ou industriais de que dispõem, pelos preconceitos que cultiva, pelas guerras periódicas, um caminho de esperanças se abre aos olhos daqueles que, como os cientistas e os engenheiros, podem ajudar aos políticos e administradores a dirigir a humanidade no sentido de maior abundância e felicidade.

Exemplifica com a experiência do Tennessee, mostrando que uma organização bem concebida, funcionando em termos democráticos, e dirigida com o apoio de sã engenharia e ampla investigação científica, pôde criar um mundo novo de possibilidades e de segurança para uma coletividade inteira.

Se bem que outras "valley authorities" devam ser previstas no futuro, não se deve esperar que sejam reproduções do TVA, mesmo quando seguirem de perto a concepção desse empreendimento. Os vales nunca são cópias um do outro. Apenas um princípio geral pode identificar os planos do seu aproveitamento — *devem ser concebidos visando desenvolver, de forma integral e de modo coordenado, todos os recursos da bacia em benefício do conjunto de sua população*. A concepção dos projetos isolados deve ser orientada no sentido de desenvolver todas as suas finalidades, imediatas ou remotas. Cada obra de aproveitamento hidrelétrico deve prever as repercussões que pode ter na retenção de enchentes, na melhoria de navegação, na irrigação de áreas marginais, na regularização do regime fluvial. O princípio de múltipla finalidade — "multiple purpose" — é fundamental no planejamento de um vale. Este princípio conduziu os responsáveis pelo planejamento regional das bacias hidrográficas a encarar o problema do escoamento das águas como intimamente correlacionado ao problema da conservação do solo. Erosão e regularização do regime fluvial são problemas de solo e de água que formam um todo no planejamento dos vales.

Em seguida, *Morris Cooke* passa em revista uma série de empreendimentos que se realizam no mundo inteiro, dentro do esquema de planejamento regional de grandes bacias. Começa com uma referência a "San Francisco Valley Authority" que nós, brasileiros, estamos ensaiando e a compara com os planos que se estudam na China. Analisa em detalhes as obras do Níger e os planos da Índia. Cita elementos interessantíssimos do plano de utilização do Jordão e de adução de águas do Mediterrâneo para o Mar Morto com a criação de um grande potencial hidrelétrico, de água salgada. Descreve os projetos semelhantes que se realizam na Escócia, no México e em Porto Rico.

Em todos eles ressalta a preocupação de unidade e coordenação no tratamento das grandes bacias, em torno dos temas "água" e "solo".

Morris Cooke traz consigo, além de outras, a credencial de ter criado e dirigido o célebre *Water-planning Committee*, que forneceu aos mais lúcidos homens da elite que se associou a *Roosevelt* a filosofia e a técnica de todo movimento de planejamento regional dos grandes vales. Os relatórios desse "comité" e especialmente o valiosíssimo volume *Drainage Basin — Problems and programs* — em que são estudadas todas as grandes bacias do território dos Estados Unidos, deram ao grande Presidente americano os argumentos que o levaram a propor ao Congresso a criação de mais seis "authorities", além da TVA.

Acreditamos que, se este movimento ainda não ampliou seu campo, em território americano, como seria justo esperar, em face dos sucessos do TVA, deve-se a dificuldades de ordem política ainda não superadas.

Vale a pena, por isto, ressaltar as conclusões a que é levado *Morris Cooke*, e que expressam a experiência de uma bela vida de engenheiro.

No amplo movimento mundial em torno da idéia de desenvolvimento planejado de grandes bacias hidrográficas, existe uma convicção fundamental — ela só pode basear-se em sã engenharia e ampla atividade científica. No planejamento dos rios de múltipla finalidade não há lugar para a engenharia da "Thumb Rules". Mais ainda, sendo ela uma obra de interesse vital para uma coletividade que se estende das cabeceiras à foz, torna-se um problema do mais elevado sentido político. Em seu tratamento os engenheiros e cientistas são conduzidos a pensar em termos políticos e começam a perceber que não devem manter-se na torre de marfim em que comumente se isolam, mas precisam interferir também no pensamento público, porque sobre eles pesa uma enorme responsabilidade no bem-estar da coletividade e este é perseguido e ordenado pela política em seu mais nobre sentido. Concordamos com esta opinião do ilustre engenheiro. Os políticos desejam e precisam de maior contato com os engenheiros e cientistas. Tentando explicar por que motivo havia reunido no Instituto de Geopolítica de Munique várias centenas de cientistas e técnicos, o *General Haushofer*, mentor intelectual do grupo nazista que empolgara o poder no III Reich, res-

poudeu: — *Nossa finalidade prática é educar os nossos senhores!* Pensamos que os técnicos e cientistas têm também o dever de transmitir suas idéias e conclusões aos políticos, ajudando-os a melhor servir à coletividade. Eles não erram porque desejam errar quando contrariam a opinião dos técnicos; erram muitas vezes porque não encontram nos projetos e estudos sobre que precisam decidir, elementos de convicção demonstrando que a solução sugerida é a que melhor pode atender aos anseios do povo que representam.

Se é verdade que devem os políticos, nesta era da técnica, ouvir os cientistas e engenheiros, é também uma necessidade que estes raciocinem em termos elevados de política quando precisarem transformar suas investigações de ciência pura em realidades práticas e úteis à humanidade.

No planejamento das bacias hidrográficas ocorrem oportunidades ótimas, para uma associação estreita entre os políticos e os técnicos, na tarefa comum de servir a coletividade.

Vamos concluir este capítulo transcrevendo alguns trechos de trabalhos dos mais destacados técnicos americanos, que concorreram a um "seminar on economies of multiple-purpose projects", organizado pela divisão de treinamento da "Tennessee Valley Authority".

"Se bem que algumas vezes se torne um inimigo cruel do homem, a água é talvez a mais preciosa riqueza da Nação".

(Harlan H. Barrows)

"Cedo ou tarde, a máxima disponibilidade de água que pode ser regularmente aproveitada em cada bacia hidrográfica precisará ser utilizada em sua melhor forma. Isso será impossível sem que se proceda a um planejamento integral de seu controle e seu uso".

(Harlan H. Barrows)

"O controle e o desenvolvimento coordenado de sistemas fluviais significa algo mais do que a realização das possibilidades de "múltiplo uso" de projetos isolados. Ele implica um esquema de "múltipla finalidade" em base de área e de função. Um sistema fluvial é uma unidade natural. Ele apresenta problemas interrelacionados que se estendem como uma cadeia ininterrupta, das nascentes de cada tributário até a foz do rio principal. Um projeto isolado de certa importância terá efeitos profundos sobre o regime do rio e sobre outros projetos. Por isso, um planejamento integral exige a consideração adequada dos efeitos de cada projeto de certa importância, não apenas em sua própria área, mas também em áreas contíguas e mesmo sobre toda bacia. A necessidade de coordenação se impõe na fase de operação de um sistema de obras hidráulicas, tanto quanto na fase de concepção e projeto. Assim, a operação centralizada e unificada de um sistema de reservatórios, projetado para o controle de enchentes, é essencial.

(Harlan H. Barrows)

"A chave da comporta de onde escoará o melhor uso dos recursos de água que a natureza legou a este país é a construção e operação de projetos exercendo mais de uma função em benefício do público. A engenharia tem usado a sua crescente habilidade técnica e sua maior visão, aperfeiçoando os projetos de múltipla finalidade, em consequência da exigência generalizada do povo no sentido de que o máximo de benefícios seja tirado das despesas públicas na melhoria dos rios. É a expressão, em termos de engenharia, de uma nova consciência social".

(John C. Page)

"E" por boas razões que, devido a sua própria natureza, os projetos de *múltipla finalidade* não são sedutores para as empresas privadas, que necessitam garantir um reembolso direto de seus investimentos. Eles devem necessariamente permanecer sob a responsabilidade da administração pública. Com poucas exceções os aproveitamentos hidrelétricos são as únicas obras de várias finalidades no tratamento dos rios que podem interessar à iniciativa particular".

(John C. Page)

"A medida que o desenvolvimento de uma região se torna mais intenso, assume importância crescente a disponibilidade de água".

"A situação já é tão aguda em algumas áreas, e se está tornando tão séria em outras, que o planejamento, para a conservação e para mais apropriado uso dos recursos de água, é hoje um dos mais importantes problemas de engenharia".

(James S. Bowman)

"Há um grande projeto em construção que serve de exemplo como obra de múltipla finalidade: melhoria de navegação de dois rios importantes; redução dos prejuízos ocasionados pelas enchentes ao longo das margens altamente desenvolvidas desses rios; irrigação de cerca de 1.000.000 de acres de terras igualmente ricas que hoje são abastecidas inadequadamente de água; produção de energia barata para um mercado de demandas rapidamente crescentes; regularização do regime fluvial permitindo maior uso de água para fins domésticos e para fins industriais e protegendo 400.000 acres de terras férteis do delta, ameaçadas, no momento, de ruína, devido à infiltração de água do mar. Os homens do Oeste reconhecerão nesta descrição o projeto do *Central Valley* na Califórnia".

"Neste ponto desejo deixar perfeitamente claro que nem todas as obras fluviais podem ser adaptadas a "múltiplas finalidades", pela simples disposição de instruções aos autores de projetos.

Algumas são tão simples ou de tal forma situadas, que apenas uma finalidade merece consideração. Algumas envolvem locais de barragem que são inadequados para estruturas capazes de servir a mais de um objetivo. Outras estão em cursos e áreas em que a água ou suas necessidades são limitadas. É essencial, entretanto, que todas as possibilidades sejam estudadas em cada caso, e que, quando possível, todas as funções correlatas da obra sejam consideradas nos desenhos finais do projeto.

(John C. Page)

"Sempre ocorreram enchentes. Algumas registradas no passado foram as maiores de que se tem notícia. Todavia as destruições sérias de vidas e propriedades se verificaram somente com a crescente ocupação humana das planícies aluviais. Os primeiros ocupantes, mais ou menos ignorantes dos perigos, localizaram-se nas terras baixas das margens porque elas são, em geral, de solos férteis, facilmente exploráveis, servidas de água para irrigação e dotadas de fáceis transportes fluviais. Mais tarde, com o progresso da região, rodovias e ferrovias vieram se localizar nas faixas planas do vale e se adensaram os elementos de progresso.

Os primitivos ocupantes tinham pouco que proteger no caso de enchentes. Os transbordamentos mais frequentes eram usualmente moderados em amplitude. Baseados na altura das enchentes normais, a ocupação e o progresso avançavam sem considerar os riscos das grandes enchentes excepcionais. Quando ocorre uma grande enchente, os prejuízos crescem, vidas se perdem e o desastre atinge a proporções enormes".

(J. M. Kimball)

Imunidade e Isenção Tributárias das Autarquias e Sociedades de Economia Mista

MILTON DOYLE COSTA

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

NÃO pretendemos, nesse breve comentário, estudar minuciosamente a questão da imunidade e isenção tributárias das autarquias e sociedades de economia mista, mas, num rápido exame, apreciar os principais aspectos desse problema, ligado à própria noção de Estado e ao conceito de sua finalidade específica — a manutenção e execução dos serviços públicos.

Sem embargo de escaparem êsses últimos aspectos dos objetivos dessas notas, queremos observar que, para a perfeita compreensão de nosso ponto de vista, várias vezes nos referimos aos mesmos, mas sempre ligeiramente, baseados em conceitos firmados pela maioria da doutrina.

Êsses pontos, naturalmente, só num estudo circunstanciado poderão ser amplamente debatidos e fundamentados.

Por ora, desejamos circunscrever o nosso trabalho à apreciação da seguinte matéria: há imunidade fiscal para as autarquias e sociedades de economia mista? Se não há pode a União estabelecer isenção para as mesmas, abrangendo os tributos não só federais como estaduais, distritais e municipais? É possível estabelecer um critério geral e uniforme aplicável a todas as autarquias e sociedades de economia mista com relação ao assunto tratado?

Cabe examinar, portanto, se as sociedades de economia mista e as autarquias podem ser consideradas como incluídas nos serviços a que se referem o art. 31, n.º V, a, e o respectivo parágrafo único da Constituição Federal de 1946.

Cumpre, a fim de responder às perguntas, apreender o exato sentido do texto constitucional.

O ARTIGO 10 DA CONSTITUIÇÃO DE 1891

O preceito do art. 31, n.º V, letra a, da Constituição vigente, em seu conteúdo, não é novo. A Carta Magna de 1891 já dispunha no art. 10:

“E’ proibido aos Estados tributar bens e rendas federais ou serviços a cargo da União, e reciprocamente”.

Aliás, o Decreto n.º 24.094, de 7 de abril de 1934, refere-se, em seus *consideranda*, a êsse texto constitucional:

“.....
Considerando que compete ao poder federal a definição dos serviços públicos federais;

Considerando que o Banco do Brasil e suas Agências, pelo preponderante interesse que tem nêle a União e pelas relevantes funções que lhe cabem na economia nacional, constituem serviço público federal e, portanto, é vedado aos Estados e Municípios, de acôrdo com o art. 10 da Constituição, tributar seus serviços e bens;

.....
O princípio constante do art. 10 da Constituição de 1891, mantido nas Constituições posteriores em sua substância principal, é da própria essência do regime federativo. Rui Barbosa, a propósito diz que:

“A proibição instituída no art. 10 da nossa carta republicana deriva da essência mesma do regime federativo, e não seria menos obrigatória, de parte a parte, entre a União e os Estados, se a lei constitucional, em vez de se declarar, como entre nós se declara, emudecesse neste ponto, como noutros países emudece” (*Comentários à Constituição Federal Brasileira*, coligidos e ordenados por HOMERO PIRES, ed. Saraiva, 1932, v. 1.º, p. 345).

E’ invocada a célebre sentença do genial Marshall na qual afirma que “o poder de tributar envolve o poder de destruir”. Diz ainda Marshall (*apud* tradução de RUI BARBOSA, *ob. cit.*, página 347):

“Se os Estados podem taxar um instrumento usado pelo Governo Federal no exercício de suas atribuições, poderão, do mesmo modo, taxar qualquer outro instrumento desse Governo... e isso em tal extremo que os propósitos do Governo sejam burlados”.

Assinala Rui Barbosa que os comentários ao art. 10 da Lei Constitucional de 1891 são “de uma lastimável pobreza” e na Constituinte também nada se disse a respeito. Daí a extensão de seu parecer sobre uma consulta da Procuradoria Fiscal do Estado de São Paulo, nos seguintes termos: “O serviço da dívida pública dos Estados, feito por meio de apólices ou notas promissórias, está sujeito ao imposto de selo federal, regulado pelo Decreto n.º 3.564, de 22 de janeiro de 1900? No seu monumental parecer, analisa Rui Barbosa o conteúdo do artigo constitucional em tela, deten-

do-se no exame do exato significado das expressões “bens”, “rendas” e “serviços públicos”.

O art. 10 da Constituição de 1891 fala em “serviços a cargo da União”. Os comentadores interpretaram a expressão em sentido bem amplo. Assim, Carlos Maximiliano inclui os próprios vencimentos dos funcionários e diz ainda:

“São inconstitucionais os impostos locais que recaiam sobre um banco da República ou sobre a respectiva filial...” (Coment. à Const. de 1891, n.º 184, p. 215).

Apesar de o texto constitucional não se referir expressamente aos serviços públicos concedidos, eles se encontravam ao abrigo das tributações pela exegese mais generalizada do citado art. 10, interpretação que se apoiava em copiosa jurisprudência, como na questão das loterias, em que, v.g., o acórdão de 15 de julho de 1911, do Supremo Tribunal Federal, reconheceu à exploração de loterias a condição de “serviço dos Estados”, como informa Mendonça de Azevedo (A Constituição Federal interpretada pelo Supremo Tribunal, página 41). Dêsse modo, entendia-se, em geral, que a ressalva expressa no art. 10 aproveitava às empresas particulares que contratassem serviços com a União, o Estado ou o Município.

A interpretação extensiva — não só doutrinária como também jurisprudencial — abrangia os próprios vencimentos dos funcionários e incluía proteção excessiva aos serviços públicos concedidos, uma e outra orientação severamente criticadas por Pontes de Miranda (Coment. à Constituição de 1937, v. 1, p. 621; Coment. à Constituição de 1946, v. 1, págs. 507 e 512-514).

Foi na vigência da Lei Fundamental de 1891 que se baixou o Decreto n.º 20.094. Esse decreto, em seus *consideranda*, faz referência a leis anteriores que deram isenção ao nosso maior estabelecimento de crédito. A verdade, porém, é que a tese da imunidade fiscal do Banco do Brasil nunca foi pacífica, transformando-se “em verdadeiro tormento para os consultores jurídicos e advogados daquele estabelecimento, sempre chamados a defendê-la”.

O atual Banco do Brasil S.A. é o sétimo dos bancos oficiais do Brasil e teve estatutos aprovados pelo Decreto n.º 1.455, de 30-12-905 (V. CHARLES GIDE, *Compêndio de Economia Política*, nota do trad. F. Contreiras Rodrigues, p. 340; Rev. *Bancária Brasileira*, n.º 142, págs. 47 e 55), mas somente em 1916 surgiu a primeira isenção tributária referente a esse estabelecimento, em virtude de emenda orçamentária apresentada pelo deputado Homero Batista, sendo incluída no artigo 5.º da Lei Orçamentária n.º 3.213, de 30 de dezembro de 1916, *in verbis*:

“O Banco do Brasil e suas agências constituem serviço federal e estão isentos de todo e qualquer imposto estadual e municipal”.

Esse dispositivo foi reproduzido no art. 70 da Lei n.º 3.446, de 31-12-917, no art. 60 da Lei n.º 3.644, de 31-12-918, e no art. 7.º da Lei n.º 3.976, de 31-12-919, todas, também, orçamen-

tárias. Em 1925, a Lei n.º 4.984, ainda orçamentária, limitou a isenção em seu art. 29. Após algumas oscilações, surgiu o Decreto 24.094, citado.

Os Estados-membros, porém, impugnaram, várias vezes, a isenção concedida ao Banco do Brasil pelas citadas leis de meios. Como consultor jurídico do nosso primeiro estabelecimento de crédito, Carvalho de Mendonça teve oportunidade de expender pareceres em que afirmava que o Banco gozava de isenção de impostos estaduais e municipais não por simples decorrência de lei federal, a qual se pudesse censurar de inconstitucional, mas de cláusula constitucional, visto como é serviço público concedido e, segundo jurisprudência mais ou menos assente na vigência da Constituição de 1891, tais serviços gozavam da imunidade fiscal a que aludia o art. 10 dessa Carta Magna.

AS CONSTITUIÇÕES DE 1934 E 1937

Foi para fixar melhor os princípios e evitar os excessos na interpretação do art. 10 referido, que a Constituinte de 1934 estabeleceu expressamente que os serviços públicos concedidos gozavam de isenção, mas somente “quanto aos próprios serviços concedidos e ao respectivo aparelhamento instalado e utilizado exclusivamente para o objeto da concessão”, além de excluir a cobrança de taxas remuneratórias, conforme se pode verificar dos textos abaixo transcritos:

“Art. 17. E’ vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

.....
X — tributar bens, rendas e serviços uns dos outros, estendendo-se a mesma proibição às concessões de serviços públicos, quanto aos próprios serviços concedidos e ao respectivo aparelhamento instalado e utilizado exclusivamente para o objeto da concessão.

Parágrafo único. A proibição constante do n.º X não impede a cobrança de taxas remuneratórias devidas pelos concessionários de serviços públicos”.

Lembra Orozimbo Nonato em voto vencedor proferido no rec. extr. n.º 4.792:

“Já na discussão do dispositivo, os Srs. Tomaz Lobo e Osório Borba argüiam a isenção de excessiva, equiparando-se a ramos do Poder empresas particulares que exploram serviços públicos. A isenção de tributos de que podem gozar essas empresas, pelo seu caráter comercial, diziam, deve ser unicamente da parte do Poder concedente, e isso mesmo, tendo-se em vista, em cada caso, o interesse geral defendido nos respectivos contratos, e não medida de ordem constitucional” (Rev. *Forense*, v. 92, p. 415).

A Constituição de 1937 restringiu também os benefícios aos serviços públicos concedidos que, só por exceção, eram abrangidos pela isenção:

“Art. 32. E’ vedado à União, aos Estados e aos Municípios:

.....
c) tributar bens, rendas e serviços uns dos outros. Parágrafo único. Os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, salvo a que lhes fôr outorgada, no interesse comum, por lei especial”.

A Lei Constitucional n.º 9, de 28-2-945, incluiu o Distrito Federal no início do art. 32 transcrita.

AS DIVERGÊNCIAS DOUTRINÁRIAS E JURISPRUDENCIAIS

Mas as dúvidas persistiram sobre vários aspectos da matéria. A 2.ª Turma do S.T.F. decidiu, no rec. extr. n.º 4.792, de 2-6-42, contra o voto do Ministro José Linhares, que "a vedação do art. 32 da Constituição Federal não abrange os serviços públicos concedidos" (*Rev. Forense*, v. 92, p. 413; *Rev. de Dir. Adm.*, v. I, fasc. 2, p. 475). Em sentença confirmada por ac. da 4.ª Câmara do então Tribunal de Apelação do Distrito Federal no agravo de petição n.º 7.328 (*Rev. de Dir. Adm.*, v. I, fasc. 2, p. 491), o Juiz de Direito da 2.ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal afirma que a isenção a que se refere o texto constitucional, no parágrafo único do art. 32, só pode ser dada por lei especial do poder competente, que também só pode outorgar isenções de tributos de sua competência privativa (*Rev. de Dir. Adm.*, v. I, fasc. 2, p. 610; v. também sentença do mesmo Juízo na *Rev. do Serv. Público*, ano VIII, março de 1945, p. 75). Em contrário, argumentos constantes da sentença publicada na *Rev. de Dir. Adm.*, v. II, fasc. 1, p. 223, confirmada, quanto à conclusão, pelo Tribunal de Apelação de São Paulo, mas com restrições à afirmativa de que o poder próprio para dar isenção no caso seria o concedente do serviço público (*Rev. cit.*, págs. 222 e 223).

O Ministério da Justiça e Negócios Interiores sufragou o ponto de vista de que a lei especial de isenção, a que se refere o art. 32, parágrafo único, da Constituição de 1937, havia de ser emanada do próprio poder competente para tributar (exp. de motivos aprovada pelo Sr. Presidente da República, em 20-7-45, no proc. da CENE, número 1.124-43 — *Rev. de Dir. Adm.*, v. II, fasc. 2, p. 803).

No mesmo sentido encontram-se mais: acórdãos do então T. de Apelação de São Paulo nos agr. n.º 22.814, julgado em 14-8-44 (*Rev. dos Tribunais*, v. 152, p. 116) e 16.240 (*Rev. de Dir. Adm.*, v. I, fasc. 2, p. 493); comentário de A. Gonçalves de Oliveira (*in Rev. Adm.*, v. I, fasc. 2, págs. 476-490); parecer do mesmo autor como Consultor Jurídico do MVOP (*Rev. do Serv. Públ.*, ano VIII, fev. de 45, p. 91); pareceres do Procurador-Geral do D.F. nos agravos de petição n.º 7.259 (*Rev. do Serv. Públ.*, and VIII, abril de 45, p. 100) e 7.576 (*Arq. do Min. da Justiça*, n.º 14, p. 67).

O Ministro Filadelfo de Azevedo também manteve, reiteradamente, em votos proferidos no S.T.F., o mesmo ponto de vista. Assim, v.g., no voto vencedor prolatado no rec. extr. número 4.458, julgado em 7-6-43 (*Rev. Forense*, v. 95, págs. 557-560).

No rec. extr. n.º 6.221, julgado em 8-8-44 (*Rev. de Dir. Adm.*, v. II, fasc. 2, p. 597), discutiu-se, na 2.ª turma do S.T.F. sobre a isenção concedida por lei federal, de tributos estaduais e municipais. Apresentou o Ministro Filadelfo de Azevedo longo voto, que ficou vencido, em que, com o brilho e erudição de sempre, estuda a doutrina e a jurisprudência sobre isenções tributárias em nosso direito. Tratava-se de isenção fiscal outorgada às empresas de transportes aéreos pelo art. 53 do Decreto n.º 20.914, de 6 de janeiro de 1932, e concluiu o grande jurista que, na espécie, somente os Municípios teriam a faculdade de conceder isenção de impostos e taxas que lhes pertencessem. Assentou essa conclusão em duas proposições: a) a lei especial referida no art. 32, parágrafo único (vigorava a Carta de 1937), há de emanar do poder que lança o tributo; b) a faculdade de conceder ou de legislar sobre determinado assunto não envolve a de dar isenção.

A maioria da 2.ª Turma do S.T.F., porém, concluiu que "os serviços de transporte aéreo, inclusive necessariamente o de natureza postal, são de utilidade pública e de interesse geral, tendo a União, assim, competência para isentá-los de todos os tributos, inclusive os impostos e taxas estaduais e municipais".

A. Gonçalves de Oliveira, comentando esse acórdão, na *R. de Dir. Adm.* (vol. e loc. cit.), concorda, em princípio, com os postulados apresentados pelo Ministro Filadelfo de Azevedo, mas julga que a isenção pode resultar da faculdade de legislar e exemplifica que o fato de "ter a União competência para legislar sobre telégrafos não envolve, como consequência irresistível, a faculdade de isentar as empresas concessionárias do serviço telegráfico de impostos estaduais e municipais, mas, essa isenção pode resultar acidentalmente daquela faculdade", pois "se, com efeito, a União tem competência para legislar sobre dado objeto... pode, aspirando ao bem público, expedir normas para atingir o escopo visado, em toda a sua plenitude".

Data venia, parece-nos que a União pode isentar, realmente, de impostos estaduais e municipais as empresas concessionárias do serviço telegráfico, mas isso em virtude, não do art. 16, n.º X da Constituição de 1937, mas do art. 15, n.º VII, da mesma Carta. O mesmo raciocínio se aplica aos serviços aéreos. Dêsse modo, é perfeitamente constitucional o art. 53 do Decreto n.º 20.914, citado, porque sendo evidente que não pode haver transporte aéreo sem aeroportos, aeródromos e demais serviços auxiliares, enquadravam-se tais utilidades no art. 15, n.º VII, da Constituição de 1937, como se enquadram, na atual Constituição, no artigo 5º n.º XII.

Sobre as entidades paraestatais estabeleceu-se grande discussão doutrinária e jurisprudencial que ainda perdura. Entendeu a jurisprudência, em regra, que as autarquias são pessoas jurídicas de direito público interno (em contrário ac. de 26-10-44, das Câmaras Cíveis reunidas do T.A.

do D.F., in *Rev. Dir. Adm.*, v. II, fasc. 1, p. 156). A doutrina é quase unânime em considerar as autarquias entidades de direito público interno (sòmente entre os autores nacionais podem ser citados: F. CAMPOS, *Dir. Administrativo*, ed. Rev. For., págs. 263-331; TITO PRATES DA FONSECA, *Dir. Administr.*, ns. 75 e 76, p. 157; TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, *Dir. Administrativo Brasileiro*, v. 1, p. 757). A questão da imunidade fiscal das autarquias, no entanto, deu ensejo a grandes divergências (V. TITO PRATES DA FONSECA, *Rev. For.*, v. 98, págs. 51-53; TELMO VERGARA — que apresenta ponto de vista muito original — *Arq. do Min. da Justiça*, v. 8, p. 190; LÚCIO BITTENCOURT, *Rev. do Serv. Públ.*, ano V, nov. de 1942, p. 77; A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, *Rev. de Dir. Adm.*, v. II, fasc. 2, p. 846). Recentemente, parecer do então Sr. Consultor-Geral da República, Prof. HAROLDO VALADÃO (*Rev. Forense*, v. 130, págs. 375-378). No agravo de petição n.º 10.908, julgado em 17-5-45, decidiu a 1.ª Turma do S.T.F. que são intributáveis, por força da Constituição e da lei ordinária, bens pertencentes ao IPASE (*Arq. Judiciário*, v. 69, p. 161); os embargos ao referido julgamento foram rejeitados (*Rev. do Serv. Públ.*, ano VII, set. de 1944, p. 122), havendo 2 votos vencidos.

O DECRETO-LEI N.º 6.016

Com o intuito de resolver essas dúvidas, foi nomeada uma comissão para regulamentar a imunidade tributária das autarquias; a referida comissão apresentou, com o relatório, projeto convertido no Decreto-lei n.º 6.016, de 22 de novembro de 1943 (*Rev. de Dir. Adm.*, v. II, fasc. 2, p. 908; *Rev. do Serv. Públ.*, ano VII, jan. de 1944, p. 95). O citado Decreto-lei n.º 6.016 dispõe no art. 1.º:

“A imunidade tributária, a que se refere o artigo 32, letra c da Constituição, compreende não só os órgãos centralizados da União, Estados e Municípios, como as suas autarquias, e alcança os bens, rendas e serviços de uns e outros.

§ 1.º Para os efeitos deste artigo, consideram-se serviços das autarquias os que a Constituição, explícita ou implicitamente, atribui à União, Estados e Municípios”.

Ao analisar a situação das sociedades de economia mista, assinala a comissão:

“Sendo, pois, essas sociedades reguladas pelo direito privado e convindo que o continuem a ser, nenhuma razão existe, de ordem constitucional, para libertá-las do poder tributário da União ou dos Estados” (*Rev. do Serv. Públ.*, cit., p. 102).

Daí a disposição do § 3.º do art. 1.º do Decreto-lei n.º 6.016:

“A imunidade não atinge as sociedades de economia mista, em cujo capital e direção o Governo participe, e as empresas sob administração provisória da União”.

A CONSTITUIÇÃO DE 1946

Com a promulgação, em 18 de setembro de 1946, da nova Carta Constitucional, o assunto passou a ser assim regulado:

“Art. 31. À União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado:

V — lançar imposto sobre:

a) bens, rendas e serviços uns dos outros, sem prejuízo da tributação dos serviços públicos concedidos, observado o disposto no parágrafo único deste artigo;

Parágrafo único. Os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, salvo quando estabelecida pelo poder competente ou quando a União a instituir, em lei especial, relativamente aos próprios serviços, tendo em vista o interesse comum.”

Note-se, desde logo, que há referência unicamente a impostos, cessando, dessa forma, as dúvidas quanto à inclusão de taxas.

Na vigência das Constituições anteriores, muitos entenderam que a lei especial referida nos parágrafos únicos dos arts. 17 e 32 das Cartas Magnas de 1934 e 1937, respectivamente, só poderia dar isenção dos impostos da entidade concedente. Era interpretação corrente, embora a existência da expressão “interesse comum”, que num dos julgados mencionados foi interpretada como interesse comum do concessionário e do concedente. Pela atual Constituição, porém, os serviços públicos concedidos não gozam de imunidade, mas podem gozar de isenção, quando estabelecida pelo poder competente para a concessão do serviço público, seja Município, Estado, Distrito Federal ou a União, relativamente aos próprios impostos de cada um, ou podem, ainda, gozar de isenção quando a União a instituir em lei especial, relativamente aos próprios serviços, tendo em vista o interesse comum. No primeiro caso a isenção só atinge os impostos da entidade que a concedeu; se a isenção foi dada pelo Estado do Amazonas, sòmente dos impostos daquele Estado fica isento o serviço, etc.; no segundo caso, porém, a isenção abrangerá todos os impostos federais, distritais, estaduais e municipais.

Não procede o argumento de que se a legislação federal pudesse conceder isenções fiscais quanto aos impostos estaduais e municipais, burlaria o intuito constitucional de atribuir aos Estados e Municípios impostos certos e determinados, a fim de facultar-lhes receitas próprias. E não procede porque é a própria Constituição que, tendo em vista o interesse comum, abre uma exceção, no parágrafo único do art. 31, ao princípio, previsto em outros artigos, da distribuição da competência privativa para a decretação de impostos.

No caso de serviço público executado pela União, pelo Estado, Distrito Federal ou Município há imunidade; se o serviço fôr dado em concessão, poderá haver isenção. É o que ensina Pontes de Miranda:

“No parágrafo único, assenta-se que “os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária”. Isen-

ção, e não imunidade, porque de imunidade já se falou no art. 31, V, a" (ob. cit., v. I, p. 511).

Estão as autarquias incluídas no texto constitucional em foco? O professor Haroldo Valadão, então Consultor-Geral da República, em parecer publicado na *Revista Forense* (vol. 130, págs. 375-378), conclui que tendo a Constituição de 1946 sido promulgada quando as autarquias já estavam consagradas no direito pátrio e, no entanto, continuado a tratar da imunidade tributária recíproca apenas entre União, Estados e Municípios, não lhe parecia pudesse adotar-se, na matéria, a interpretação ampliativa constante do Decreto-lei número 6.016.

Convém assinalar, preliminarmente, que muito se discutiu sobre a classificação das entidades autárquicas como pessoas de direito público interno, em face do disposto no Código Civil que no artigo 14 não as enumera entre aquelas (V. TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, v. IV, p. 140 e segs.).

Essa omissão, no entanto, não impediu que a maioria da doutrina, como já assinalamos e se pode verificar em Temístocles Cavalcanti (ob. e loc. cit.), se inclinasse pela classificação das entidades paraestatais entre as pessoas de direito público interno. Dir-se-á que na época da elaboração do Código Civil a teoria sobre as autarquias estava em formação e ainda não se havia estendido a sua aplicação prática, ao passo que, quando da promulgação da Carta Magna de 1946 já elas haviam atingido extraordinário desenvolvimento, sendo mesmo um dos aspectos marcantes do Direito Administrativo de nossos dias.

A primeira vista, o argumento é impressionante. Se nos detivermos, porém, no exame do assunto, verificamos que não procede. Em primeiro lugar, as autarquias funcionais ou administrativas nascem da concessão de sua personalidade jurídica pelo poder público — Estado federal, Estado federado ou Município, que destaca de si mesmo, por assim dizer de sua substância administrativa, um departamento, ou organiza um serviço a que confere essa personalidade (V. TITO PRATES DA FONSECA, *Autarquias Administrativas*, p. 72). O limite de ação das autarquias administrativas é funcional e não territorial; pertencem às autarquias territoriais, de que dependem, tanto que lhes recebem a tutela.

Temístocles Cavalcanti esclarece bem a questão do desdobramento da personalidade de direito público:

"Atribuir-se capacidade jurídica a certos órgãos tutelados pelo Estado não importa em desagregá-lo, inteiramente do Estado, mas permitir que tenham capacidade própria para exercer aqueles atos essenciais à sua vida e que, por sua natureza, dispensem a intervenção imediata de quem exerce a tutela" (ob. cit., v. II, págs. 220-221).

Por outro lado, o Professor Haroldo Valadão, no parecer mencionado, ao assinalar que o texto constitucional somente se refere à isenção dos serviços públicos concedidos e, portanto, não abran-

ge as autarquias, desprezou o argumento que se lê no relatório da comissão, citado:

"Acresce notar que o preceito em aprêço permite se defira isenção fiscal aos "serviços concedidos" e omitindo referência às autarquias o fez, obviamente, por considerá-las incluídas no próprio Estado ao qual já atribuiria o privilégio. A admitir a interpretação diversa chegar-se-ia à conclusão, ilógica e vitanda, de ser possível facultar ao concessionário de serviço público, por meio de lei ordinária, a vantagem da isenção, negando-se tal possibilidade no tocante às autarquias" (Rev. cit., p. 101).

O Ministro Castro Nunes, em voto proferido no julgamento do agravo de petição n.º 10.908, observa:

"Tem sem dúvida, a melhor base teórica a exegese que equipara, para os efeitos da imunidade fiscal, as autarquias às pessoas públicas matrizes.

As autarquias são desdobramentos da administração pública — órgãos integrantes do Estado, e por isso mesmo são chamados entes paraestatais, designando o prefixo grego uma assemelhação muito mais fortemente acusada do que nos serviços concedidos, que realizam também uma forma de administração pública indireta, mas mediante contrato, ao passo que a administração autárquica é a personificação do serviço público *ex-vi-legis*."

A comissão instituída para regulamentar a imunidade tributária das autarquias expende no relatório as seguintes considerações:

"Daí o dizer Bielsa que o ente autárquico, embora disponha de personalidade jurídica e capacidade de auto-administração, é considerado pelo Estado como um dos seus órgãos, porque visa aos mesmos fins (*Derecho Administrativo*, v. I, p. 242). Por isso mesmo, como lembra Cino Vitta, não há, do ponto de vista jurídico, nenhuma nota característica a distinguir os entes autárquicos ou paraestatais dos outros entes públicos, aos quais se equiparam... Em virtude dessa subsistência do vínculo que liga a autarquia ao Estado, confundindo-se com este, é que se consideram atos administrativos os atos e decisões dos seus funcionários, segundo a autorizada lição de Seabra Fagundes (*O Contrôlo Jurisdicional dos Atos Administrativos*, p. 21) e nos termos de pacífica jurisprudência dos nossos tribunais... Em face dos ensinamentos expendidos não há, pois, contestar que os bens, rendas e serviços do ente autárquico, são bens, rendas ou serviços do próprio Estado, gozando, portanto, da garantia outorgada pelo art. 32, letra c, da Constituição" (Rev. cit., págs. 100-1).

O ARTIGO 31, N.º V, "A" E A NOÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

Comentando o texto em causa, ensina Pontes de Miranda que o Estado

"Explorando certos serviços que poderiam ter sido explorados pelos particulares, ou que talvez o fôssem, a fim de servir ao público, o serviço antes particular faz-se público" (*Coment. à Const. de 1946*, v. I, p. 504).

Mais adiante, depois de estabelecer a distinção entre serviço público, serviço de utilidade pública e serviço ao público, assinala o ilustre jurista que a Constituição de 1946 ligou a imunidade à subjetividade: é preciso que o serviço pertença à União, ao Estado ou ao Município para que se vede a outras entidades de Direito Constitucional lançar-lhe tributo (ob. cit., p. 515). Assim, mesmo que o serviço seja de caráter privado, mas desde que se exerça diretamente pela entidade de direito público interno, goza de imunidade fiscal

Entendimento diverso encontra-se no relatório referente ao Decreto-lei n.º 6.016:

“Para abrir caminho entre as dificuldades, a Comissão adotou o critério de considerar serviço intributável todo aquele que a União, os Estados e os Municípios exercem, devidamente autorizados, explícita ou implicitamente, pela Constituição. Desde que a ação governamental extravase desses limites, as operações realizadas perdem o privilégio que as protege e ficam sujeitas — sem restrições — aos tributos normais. Assim entendendo, a Comissão não visou, de qualquer forma, restringir ou limitar o sentido do preceito constitucional, mas apenas procurou atribuir-lhe o significado próprio, dado que a Constituição, obviamente, só se pode ter referido àqueles serviços por ela próprios autorizados” (Rev. cit., págs. 99-100).

Essa interpretação encontra apoio no art. 18, § 1.º, da Lei Suprema vigente, segundo o qual aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição (1).

DISTINÇÕES ENTRE AS AUTARQUIAS SEGUNDO SEUS FINS

Os serviços públicos podem ser executados diretamente pelo poder estatal, por intermédio das autarquias, por meio de concessões ou, ainda, por outra forma, inclusive por sociedades de economia mista e fundações públicas. Parece-nos, assim, que o fator fundamental a ser considerado é a natureza do serviço realizado.

Chegamos a um ponto que reputamos essencial para o perfeito exame do assunto: o grau de desintegração em que se acham as autarquias no poder público, a sua maior ou menor subordinação ao Estado, o seu objetivo mais ou menos afastado dos fins específicos do Estado. Isso mesmo ponderaram os Ministros Castro Nunes, Orozimbo Nonato, e Anibal Freire no julgamento dos embargos já citados (Rev. do Serv. Públ., set. 44, págs. 122-7).

São palavras do Ministro O. Nonato:

“A meu ver, o fenômeno da personificação dos serviços oferece aspectos tão variados que seria contra o senso da realidade pretender dar-lhes unidade perfeita e igual tratamento jurídico” (id., *ibid.*).

Tôdas as autarquias são delegações do Estado, no sentido de que este lhes concede a personalidade jurídica, mas nem tôdas exercem finalidade própria do Estado. É o que se pode ler no brilhante voto do Ministro Anibal Freire:

“A autarquia é em regra a substituição do poder do Estado, mas não o é, sempre, em tôdas as contingências. Ninguém poderá dizer que os Institutos de Aposentadoria e Pensões de Comerciantes e Industriários não sejam autarquias; entretanto, não representam finalidade própria do Estado” (id. *ibid.*).

E o Ministro Castro Nunes observa:

“É necessário dosar: nem tôdas as autarquias têm o mesmo relêvo; nem tôdas merecem a mesma isenção. É necessário, pois, distinguir” (id. *ibid.*).

A doutrina acompanha, em sua maioria, essa gradação entre as diversas autarquias, visto não ser possível enquadrar tôdas numa definição genérica, que as identifique. Algumas são verdadeiros órgãos do Estado, como o IPASE, outras foram criadas, foram organizadas pelo Estado que lhes conferiu personalidade própria para executarem serviços de utilidade pública, não serviço público inerente ao Estado.

Dêsse modo, adotamos o ponto de vista expresso pela comissão quando diz que os serviços das autarquias

“estão sujeitos a restrições, exatamente porque, nos termos do que foi anteriormente exposto, só podem gozar de imunidade aquelas operações que se compreenderem nos limites das autorizações, explícitas ou implícitas, feitas pelo Estatuto constitucional (Rev. cit., p. 101);

mas discordamos quando afirma que os bens e rendas de tôdas as autarquias estão

“fora e além do poder tributário das unidades federadas, sem dependência de sua origem e fim” (id. *ibid.*).

Somente se encontram sob o amparo do preceito constitucional as entidades paraestatais que executam serviço público, como tal considerado o que a Constituição explícita ou implicitamente atribui à União, aos Estados e Municípios. Não vemos como fundamentar-se a distinção entre a imunidade de bens e rendas das autarquias, de um lado, e os serviços executados, de outro, para incluir aqueles sem restrições e esses somente em determinados casos.

Finalmente, não há que recear sobre as consequências que poderiam resultar de uma equiparação das autarquias às pessoas públicas denominadas matrizes, principalmente quanto a uma absorção de rendas dos Estados e Municípios que jamais entrou nas cogitações dos que elaboraram o dispositivo, porque seguindo o entendimento dos grandes cultores do direito que são os Ministros O. Nonato, A. Freire e Castro Nunes, distinguimos, entre as diversas autarquias, aquelas que exercem serviço público federal e as que não o exercem. Nada se acrescenta, portanto, ao princípio do art. 31, n.º V, a, da Lei Magna, nem tão pouco se lhe diminui o conteúdo.

A ISENÇÃO TRIBUTÁRIA DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

As sociedades de economia mista estão constituídas, em geral, como sociedades anônimas, nas quais o Estado retém a maioria das ações. É a posição do Banco do Brasil, do Banco de Crédito da Borracha (atualmente Banco de Crédito da Amazônia), da Siderúrgica Nacional, etc.

(1) O preceito já vem da Constituição de 1891 (art. 65, n.º 2). V. JOÃO BARBALHO, *Coment. à Constituição Federal*, págs. 72 e 368: — “A União nada pode fora da Constituição; os Estados só não podem o que fôr contra a Constituição”. V. também a crítica de JOÃO MANGABEIRA ao dispositivo em causa, *apud* EDUARDO ESPINOLA, *a Nova Constituição do Brasil*, págs. 206-207, nota 1.

Dispondo a respeito das referidas sociedades, estatuiu o Decreto-lei n.º 6.016 no § 3.º do artigo 1.º:

"A imunidade não atinge as sociedades de economia mista, em cujo capital e direção o Governo participe, e as empresas sob administração provisória da União".

Esse preceito ocasionou, naturalmente, fortes reflexos na situação do Banco do Brasil. É conveniente salientar, porém, que existem decisões dos juízes e tribunais nos dois sentidos. Assim, no sentido de que os serviços executados pelo Banco do Brasil não podem ser tributados: rec. extr. n.º 1.507, ac. de 12-7-35 (*Jur. do S.T.F.*, 1935, 2.ª parte, v. 25, p. 484); rec. extr. n.º 5.943, ac. de 16-10-44 (*Rev. Dir. Adm.*, v. IV, p. 142); rec. extr. n.º 6.153, ac. de 12-4-44 (*Rev. Dir. Adm.*, v. IV, p. 146); ap. cível n.º 6.383, ac. de 21-7-46 do então T.A. do D.F. (*Rev. Dir. Adm.*, v. IV, p. 150).

Decidiram que o Banco do Brasil S.A. não goza de imunidade fiscal os seguintes acórdãos e sentença: rec. extr. n.º 2.847, ac. de 3-10-38 (*Jur. do S.T.F.*, 1938, v. 36, p. 705); rec. extr. n.º 3.316, ac. de 16-10-41 (*Rev. For.*, v. 89, p. 453); T. A. de Minas Gerais, agr. n.º 1.391, em 12-6-44 (*Rev. For.*, n.º 100, p. 84; *Rev. Dir. Adm.*, v. II, fasc. 2, p. 615); sentença do Juiz da 2.ª Vara da Faz. Pública, do D.F. de 30-4-45 (*Rev. Dir. Adm.*, v. II, fasc. 2, p. 744).

O problema, portanto, permanece. Deve afastar-se, desde logo, qualquer equiparação com as entidades de direito público interno. As sociedades de economia mista, se executam serviços públicos, têm, no entanto, uma estrutura nitidamente privada, o que permite aproximá-las, quanto à sua situação jurídica, aos serviços concedidos (Temístocles Cavalcanti, ob cit., págs. 39-40).

Focalizando a situação do Banco do Brasil encontram-se duas questões: exerce esse estabelecimento de crédito alguma atividade estatal? Em caso afirmativo, pode ser considerada essa atividade como serviço público concedido para efeito do disposto no art. 31, parágrafo único, da Constituição?

À primeira pergunta facilmente se responde. O art. 5.º, ns. VIII e IX, da Lei Fundamental, prescreve:

"Compete à União:

VIII — cunhar e emitir moedas e instituir bancos de emissão;

IX — fiscalizar as operações de estabelecimentos de crédito..."

Essas funções constituem, em parte, atribuições do Banco do Brasil (V. parecer de HUGO NAPOLEÃO, *Rev. Dir. Adm.*, v. II, fasc. 2, p. 874).

Adverte Temístocles Cavalcanti que o Banco do Brasil executa atividades eminentemente estatais, agindo por delegação do poder público, e cita

vários exemplos (*ob. cit.*, v. IV, p. 364). Acrescenta o eminente jurista que o Banco do Brasil

"tem características que o colocam em posição singular como estabelecimento de crédito do Estado, identificado com atividades essenciais e inerentes a este" (*id. ibid.*).

Pondera, ainda:

"Foi considerando estas e outras funções atribuídas ao Banco do Brasil que este foi elevado à categoria de serviço público, circunstância que não tem produzido, a nosso ver, tôdas as consequências previsíveis" (*id. ibid.*),

e isto, assinala, não somente no terreno fiscal como em matéria de competência em juízo (2).

Quanto à segunda pergunta também respondemos pela afirmativa. A própria comissão elaboradora do Decreto-lei n.º 6.016 esclarece:

"É claro, no entanto, que a tais sociedades pode o Estado delegar o exercício de certos serviços públicos, hipótese em que assumem elas, além da natureza mista, o caráter de concessionárias de serviços, podendo ou não, conforme o dispuser a lei ordinária, gozar de isenção fiscal no tocante ao exercício das funções delegadas. Tal franquia, entretanto, depende de outorga expressa pelos poderes tributantes e está limitada à esfera de competência destes" (*Rev. cit.*, p. 102).

Seria ilógico que um Banco com capital fornecido unicamente por pessoas de direito privado possa obter isenção fiscal ampla, caso exerça serviço público concedido e o Banco do Brasil esteja impedido de gozar de tal benefício em virtude de haver uma participação majoritária da União na formação de seu capital e, portanto, não estarem preenchidos os aspectos formais que em geral acompanham as concessões de serviços públicos.

Assim, se o Estado pode conceder serviços públicos a sociedades de economia mista e se essa concessão não necessita das mesmas formalidades exigidas quando se trata de empresa particular comum, em virtude mesmo da participação do Estado na direção das sociedades de economia mista em que tem a maioria do capital, concluímos que exerce o Banco do Brasil serviço público federal e, portanto, pode gozar de isenção de impostos federais, estaduais, distritais e municipais, na forma do parágrafo único do art. 31 da Constituição, ou seja, desde que lei especial disponha a respeito, como é o caso do Decreto n.º 24.094, de 7 de abril de 1934.

As demais sociedades de economia mista existentes no Brasil não exercem qualquer serviço público federal, conforme se pode verificar da respectiva legislação e, em consequência, não podem beneficiar-se do preceito constitucional.

(2) V. a esse último respeito o acórdão do Tribunal Federal de Recursos publicado na *Rev. de Dir. Adm.*, v. 23, p. 164, que deu provimento, por unanimidade, ao agravo de instrumento n.º 715, reformando decisão de Juízo de Vara da Fazenda Pública que declinou da competência que lhe foi atribuída no exame da questão, por entender que nas ações em que o Banco do Brasil é parte não há lugar para a intervenção da União.

CONCLUSÕES

Resumindo, parece-nos que :

a) o n.º V do art. 31 da Constituição refere-se aos serviços necessariamente ligados aos fins do Estado (no sentido de qualquer entidade de direito público interno), ou seja, àqueles que, explícita ou implicitamente, lhe são conferidos pela Carta Magna;

b) nem tôdas as entidades paraestatais estão abrangidas pelo dispositivo citado, mas somente aquelas que exercem os serviços públicos caracterizados na letra anterior, sendo de salientar que essas gozam de imunidade fiscal quanto aos

seus bens, rendas e serviços, não necessitando da lei especial a que se refere o parágrafo único;

c) os serviços públicos concedidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não gozam de isenção, salvo quando estabelecida pelo poder competente para tributar;

d) a União poderá instituir isenção, em lei especial, relativamente aos próprios serviços referidos na letra a, quando os mesmos forem exercidos por concessão a pessoas de direito privado, inclusive sociedades de economia mista, de todos os impostos federais, estaduais, distritais e municipais, tendo em vista o interesse comum dessas entidades de direito público interno.

A Administração Pública e a Fiscalização Econômico-Financeira dos Serviços de Utilidade Pública

JOÃO BAPTISTA FERNANDES

A FISCALIZAÇÃO econômico-financeira dos serviços de utilidade pública constitui, a meu ver, um dos problemas que mais afeta o instituto da concessão. A objetivação de um princípio para a possível solução do assunto pode trazer novos rumos para garantir eficiente prestação de serviços e justa remuneração dos capitais empregados.

As empresas concessionárias de serviços de utilidade pública, para executarem os compromissos assumidos com o Estado, necessitam fazer inversões financeiras a fim de formar um patrimônio, que, integrado por um conjunto de propriedades ou bens, direitos reais e pessoais, créditos e obrigações, constitui, dentro da estrutura do balanço, um complexo econômico, utilizado para a execução do contrato estabelecido com o Estado.

O patrimônio dessas empresas é formado por uma reunião de coisas de natureza heterogênea, coordenadas entre si pelo espírito da empresa, dispostas e utilizadas com o escopo de atingirem não só à finalidade da empresa como também cumprirem sua missão de executar um serviço de utilidade pública.

Como organização econômica, as empresas concessionárias dos serviços de utilidade pública não diferem das demais, no tocante à estrutura patrimonial.

Na análise patrimonial dos concessionários, através dos seus balanços, encontramos:

a) um ativo, que é a representação gráfica dos valores da empresa, constituído pelos capitais aplicados, e que representam o valor da empresa e as suas perspectivas. Nêle figuram: 1. *coisas materiais*: linhas férreas e seu aparelhamento, material flutuante, material aeronáutico, edifícios, instalações, móveis e utensílios, etc.; 2. *relações materializadas*: créditos a favor da empresa, títulos da dívida pública, investimentos em companhias filiadas; 3. *direitos*: concessões, monopólios de zonas, etc.; 4. *direitos eventuais*, que podem ser avaliados e que afetam ou podem afetar o patrimônio, como os melhoramentos custeados por taxas adicionais.

b) um passivo, que representa a origem dos capitais em poder da empresa, traduzindo os com-

promissos em favor de terceiros, consistindo em: 1. *capital próprio*, constituído pela formação do capital social, pela reserva legal e reserva estatutária; 2. *capitais alheios*: dívidas normais (letras a pagar, credores em geral), dívidas por empréstimos a longo ou curto prazo, etc.

A atividade da empresa produz transformações em seu patrimônio, aumentando-o ou diminuindo-o em valor e eficiência.

As inversões financeiras iniciais sofrem alterações, sendo que a contabilidade vai registrando as oscilações experimentadas pelo patrimônio.

As tomadas de contas de capital e de custeio dos serviços de utilidade pública são feitas por métodos que não permitem a administração pública ter uma visão da real situação econômica e financeira do concessionário.

Nas tomadas de contas de capital e de custeio (conta de operação) realizadas pela administração federal e estadual, a análise dos balanços das empresas concessionárias não é realizada.

É, entretanto, essa análise que permite estudar e representar em forma imediata os aumentos ou diminuições patrimoniais que o concessionário tem sofrido.

Os valores patrimoniais registrados pela contabilidade, para serem comparados precisam ter em vista a estabilidade ou a instabilidade do meio financeiro.

Quando a moeda tem valor estável, ou a atividade do concessionário é exercida em período de relativa estabilidade monetária, utilizando-se critério idêntico para agrupar e comparar os elementos inventariados e contabilizados, a análise da situação econômica e financeira da empresa traduz uma realidade.

Mas quando existe anormalidade no meio financeiro, os valores inventariados e contabilizados não traduzem a realidade econômica e financeira da empresa e sim um conjunto de valores fictícios.

Quando as tomadas de contas se restringem à análise da conta de capital e da conta de operação, os poderes públicos ficam com o desconhecimento completo da verdadeira situação do patrimônio do concessionário.

No esquema de apuração das contas de capital e de custeio (página seguinte) verifica-se que o método adotado pelo Estado de São Paulo foge aos princípios da técnica contábil, não tendo o órgão fiscalizador conhecimento da situação econômica e financeira dos concessionários. O Governo Federal adota o critério de atas. Nessas atas constam os resultados apresentados pelas empresas concessionárias nas contas de capital e operação e aqueles aprovados pela Comissão de Tomada de Contas. Também o critério adotado pelo Governo Federal, não constitui uma verificação sistematizada das operações contábeis, econômicas e financeiras do concessionário.

As empresas concessionárias de serviços de utilidade pública têm que obter lucros para cumprir os compromissos contratuais, têm que obter lucros, não só para prestar determinados serviços, como para atingir os fins próprios de sua instituição como empresa.

Querem indivíduos leigos em matéria de administração pública e das finalidades dos serviços de utilidade pública, comparar as empresas concessionárias destes serviços com as empresas mercantis. Estas se desenvolvem frente a um mercado, com produtos cujos preços se reajustam de acordo com as oscilações do mercado. Havendo oscilações no poder de compra da moeda, os produtos se reajustam de conformidade com essa oscilação, havendo uma profunda diferença na análise patrimonial.

Em nosso país, a perda do poder de compra da moeda tem obrigado as empresas concessionárias a sucessivos aumentos de salários e das demais despesas, ocasionando o encarecimento do custo da exploração e a elevação das tarifas.

Entretanto, a empresa mercantil corre risco muito maior que as concessionárias dos serviços de utilidade pública, porque luta no mercado livre e sofre a competição.

“A competição é fenômeno biológico e econômico; fenômeno universal no mundo das coisas vivas. Estabelece ela, automaticamente, nos negócios, a qualidade e o preço dos serviços”. (1)

Logo, a estrutura do seu patrimônio está intimamente ligada à finalidade de obter lucro através de uma competição destruidora de capitais, mas que beneficia o consumidor.

O professor Anhaia Mello, com a sua autoridade incontestável, diz:

“A competição nos negócios ordinários, presume-se proteger o consumidor; mas nos serviços de utilidade pública é certamente autodestruidora.

O monopólio nesses serviços é o único meio de se organizar economicamente a produção, eliminando riscos e desperdícios. Sob o ponto de vista econômico, pois a noção de serviço de utilidade pública compõe-se de duas idéias:

- 1.^a a idéia de monopólio;
- 2.^a a idéia de necessidade.

(1) Luiz de Anhaia Mello, *O Problema Econômico dos Serviços de Utilidade Pública*. São Paulo, Subdivisão Gráfica da Prefeitura, 1940, pág. 22.

Ambas devem estar presentes e o estão, necessariamente, nas indústrias de utilidade pública.

Cada serviço desta ordem deve ter monopólio da sua classe e no campo da sua atividade.

Se nos outros negócios os monopólios são ilegais e criminosos, nestes são necessários, como garantias para o industrial, o capitalista e o consumidor”. (2)

Vê-se, pois, que a análise patrimonial dos serviços de utilidade pública difere profundamente da análise das empresas que lutam no campo da competição. Aquêles serviços precisam garantir um patrimônio que, em geral, é elevado, um patrimônio que, se não é público, poderá sê-lo em qualquer eventualidade.

A eficiência desse patrimônio também precisa ser assegurada para a execução do serviço proposto, quer esse patrimônio ofereça rentabilidade ou não.

O interesse financeiro da empresa deve respeitar o interesse público. Daí a estrutura desse patrimônio ser mais complexa na distribuição dos elementos que o integram, não podendo o poder público limitar-se a simples apreciação das contas de capital e de operação, porque todos os elementos que o integram, individualmente considerados, concorrem para a estabilidade ou instabilidade financeira da empresa concessionária.

Método adotado pelo Estado de São Paulo quanto à Fiscalização Econômico-Financeira

A tomada de contas dos concessionários é um dos efeitos da concessão. Sendo a concessão um ato jurídico gerador de direitos e obrigações para o concessionário e para o poder concedente, o concessionário tem que se sujeitar à imposição contratual que determina a fiscalização técnica e econômico-financeira dos serviços.

No Estado de São Paulo, o Decreto n.º 1.759, de 4 de agosto de 1909, regulamentou a tomada de contas de capital e de tráfego das estradas de ferro de propriedade e concessão do Estado. Essa regulamentação tem sido aplicada por analogia na execução dos contratos de concessão para a exploração dos serviços de utilidade pública de navegação marítima, fluvial e aérea.

O Estado, regulando as concessões nos serviços de utilidade pública, tem que participar ativamente nas fiscalizações técnicas, econômicas e financeiras das empresas.

A fiscalização financeira desses serviços está subordinada à tomada de contas feita pela administração federal, estadual ou municipal. Essas fiscalizações surgem em virtude da exploração do serviço e são estipuladas no próprio contrato de concessão.

O contrato de concessão estabelece normas para a tomada de contas de capital e das contas de operação (receita e despesa) que podem ser tomadas mensal, semestral ou anualmente.

(2) Anhaia Mello, ob. citada, pág. 33.

O decreto que regulamentou os serviços de tomada de contas das empresas ferroviárias do Estado de São Paulo, determina :

Artigo 2.º No decorrer do mês de abril, de cada ano, as empresas concessionárias deverão apresentar ao Diretor da Diretoria de Viação, uma relação especificada de todas as despesas realizadas, durante o ano anterior, e referentes tanto às contas de construção como às de tráfego. (Decreto n.º 1.759, de 4 de agosto de 1909).

Verifica-se que as companhias devem apresentar anualmente o movimento de suas contas de construção como às de tráfego.

Para melhor analisarmos o critério de apuração adotado pelo Estado de São Paulo nas tomadas de contas dos serviços concessionários de transporte ferroviário, marítimo, fluvial e aéreo, temos o seguinte esquema :

CONTA DE CONSTRUÇÃO

A) Importância apresentada pela Companhia	\$
Importância desclassificada de custeio	\$
Importância que ficou em suspenso no ano de 19... e ora incorporada	\$
Importância dos materiais do estoque do Almo-xarifado	\$
Total considerado	\$

B) Importâncias glosadas :	
Primeiro estabelecimento :	
a) por exceder ao orçamento aprovado	\$
b) por falta de documento	\$
Acréscimos e melhoramentos :	
a) por falta de prévia autorização	\$
b) por exceder ao orçamento aprovado	\$
c) por falta de documentos	\$
d) por insuficiência de tempo para o exame do pedido	\$
e) por ter sido feito o pedido fora do tempo	\$
Total glosado	\$

C) Importâncias apuradas :	
Primeiro estabelecimento	\$
Acréscimos e melhoramentos	\$
Varição na conta de materiais em estoque no almoxarifado	\$
Total apurado	\$

Resumo do apurado

(Dando o total geral apurado pelos títulos gerais da letra C).

D) Deduções :	
De obras, instalações e materiais substituídos, fora de uso ou desaparecidos : (Discriminar)	\$
De materiais remanescentes (só em Conta do Fundo Especial)	\$
Total das deduções	\$

E) Importância líquida apurada	\$
F) Capital reconhecido até 31 de dezembro de 195..	\$
G) Capital em 31 de dezembro de 195..	\$
H) Importâncias em suspenso :	
Primeiro estabelecimento	\$
Acréscimos e melhoramentos	\$

Resumo geral

Total geral glosado	\$
Total geral apurado	\$
Importâncias em suspenso	\$
Total considerado	\$

CONTA DE TRÁFEGO

Receita

A) Importância apresentada pela Companhia	\$
B) Importâncias glosadas	\$
C) Importâncias desclassificadas para a conta de construção	\$
D) Importâncias apuradas :	
Receita apurada	\$
Despesa apurada	\$
Saldo ou deficit	\$
E) Importâncias arrecadadas para terceiros :	
— Para o Governo Federal (taxa arrecadada pela empresa)	\$
— Para o Governo Estadual (taxa arrecadada pela empresa)	\$
— Para a Caixa de Aposentadoria e Pensões	\$

Pelo processo constante do esquema acima descrito, os concessionários anualmente apresentam os gastos feitos na conta de capital e o movimento na conta de operação, sendo feita apuração distinta para cada concessão. Verifica-se que, pelo processo em apreço, a análise do estado financeiro dos concessionários não é objeto de apre- ciação.

Diretrizes para a Administração Pública

A rápida análise que fizemos de um dos processos adotado pela administração pública, ao tomar contas dos concessionários dos serviços de utilidade pública, nos sugere a objetivação de um princípio que melhor pode atender ao instituto da concessão.

Com os progressos da Ciência de Administração, tem surgido um conjunto de princípios gerais no tocante aos assuntos financeiros, administrativos e contábeis, aplicável a todas as organizações econômicas e indispensável à gestão metódica das empresas.

Os serviços oficiais de tomada de contas das empresas concessionárias de serviços de utilidade pública federais, estaduais e municipais têm que aplicar princípios jurídicos, financeiros, administrativos, econômicos e contábeis.

Obedecendo aos princípios contábeis, o poder público deve promover a implantação de sistemas de contas uniformes para cada setor dos serviços de utilidade pública. A padronização das contas constitui o marco inicial. A padronização das contas no campo ferroviário é um exemplo a ser seguido por todos os ramos dos serviços de utilidade pública.

Por outro lado, a fiscalização econômico-financeira deve basear-se nos princípios de revisão contábil. Esses princípios permitem a análise da situação atual dos valores que integram o patrimônio das empresas.

E obedecem às seguintes diretrizes:

- a) Exame e revisão particular de cada uma das contas do balanço;
- b) Comprovação e estudo do balanço;
- c) Exame e revisão da liquidação das contas de lucros e perdas.

Nessas condições não devem, as tomadas de contas efetuadas pelo poder público, restringir-se somente à verificação da conta de capital e de operação. O caráter permanente e coletivo dos serviços de utilidade pública exige exame geral das atividades financeiras das empresas concessionárias.

A própria legislação dá ênfase a esse caráter permanente e coletivo, ao determinar que a falência das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais, não interrompe esses serviços, nem a construção das obras necessárias constantes dos respectivos contratos.

Nessas condições, a vida administrativa dos concessionários também deve ser objeto de análise.

Na prática, todas as revisões contábeis obedecem a estudos prévios da vida administrativa das empresas.

Constam esses estudos prévios de:

- a) estudo dos estatutos sociais, com o objetivo de se ter uma idéia clara acerca da forma de constituição da empresa;
- b) leitura das atas da empresa com objetivo de se ter conhecimento seguro das atividades da sociedade;
- c) leitura e exame dos relatórios referentes aos exercícios anteriores;
- d) leitura das publicações destinadas ao público, referentes às emissões de ações e obrigações da empresa;
- e) estudo, em linhas gerais, da organização administrativa da empresa, a fim de ter, desde o princípio, uma idéia de conjunto do funcionamento dos diversos serviços da empresa;
- f) estudo, em linhas gerais, da organização contábil, com o objetivo de ter, desde o princípio, uma idéia de conjunto deste setor.

Obedecendo às práticas das revisões contábeis, conseguiria o poder público analisar com maior detalhe a marcha financeira dos concessionários.

O conhecimento da organização administrativa das empresas facilitaria a implantação de serviços standardizados, e a fixação de tarifas razoáveis.

A adoção dos princípios de revisão contábil viria trazer uma garantia para o poder público do ponto de vista administrativo, financeiro e contábil.

O próprio princípio do serviço pelo custo só pode ter aplicação plena, quando a escrita dos con-

cessionários esteja submetida a revisão e quando apuradas as contas que integram o balanço e a demonstração das contas de lucros e perdas.

Para o concessionário as vantagens da revisão contábil estão no conhecimento que a administração pública teria da realidade financeira do instituto da concessão. Nessas condições, o poder público poderia garantir a estabilidade financeira dos concessionários, o que resultaria em melhor prestação de serviços para o público e na garantia dos capitais empregados.

Com uma fiscalização econômica e financeira, nas bases propostas, a concessão por prazo indeterminado seria a base de todos os contratos, pois o caráter permanente e integral da fiscalização exercida pelo Estado, visando a estabilidade financeira e os lucros razoáveis dos concessionários não justificaria concessões por prazos determinados.

Constituem, pois, os princípios de revisão contábil, o único meio pelo qual pode o poder público reajustar as cláusulas contratuais de acordo com a realidade financeira da concessão.

BIBLIOGRAFIA

ANTÔNIO GOXENS DUCH, *Inflacion y Tributos em La Contabilidad de Las Empresas*. M. Aguilar — Editor Madrid, 1948.

FERNANDO V. GONÇALVES DA SILVA, *O Patrimônio e o Balanço* — Edição da Empresa Nacional de Publicidade, Lisboa, 1946.

GIORGIO PIVATO, *Rilevazioni Contabili e Bilanci Nelle Aziende di Servizi Pubblici*. Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1946.

J. H. MEIRELLES TEIXEIRA, *O Problema das Tarifas nos Serviços Públicos Concedidos*. Departamento Jurídico da Prefeitura Municipal de São Paulo. Procuradoria Administrativa. São Paulo, 1940.

LUIZ DE ANHAIA MELLO, *O Problema Econômico dos Serviços de Utilidade Pública*. São Paulo, Subdivisão Gráfica da Prefeitura, 1940.

LAHYR PALETTA DE REZENDE TOSTES, *Serviços de Utilidade Pública e alguns de seus Problemas*. Rio de Janeiro, Livraria Editora Freitas Bastos, 1941.

L. QUESNOT, *Administración Financiera, Metodos Contables y Balances*. Editorial Labor, S.A. Barcelona, 1936.

Lei de Falências, Decreto-lei 7.661, de 21 de junho de 1945, Livraria Acadêmica, São Paulo, 1946.

ODILON C. ANDRADE, *Serviços Públicos e de Utilidade Pública*, São Paulo, Livraria Saraiva, 1937.

PLÍNIO A. BRANCO, *Concessão de Serviços de Utilidade Pública no regime de Serviço pelo Custo*, Departamento de Serviços Municipais da Prefeitura de São Paulo, 1940.

R. PIQUÉ BATTLE, *Revision Técnica de Contabilidad*, Editorial Labor, S.A. Barcelona. 1942.

RAUL HUMBERTO DE LIMA SIMÕES, *Do Ajustamento do Balanço em período de oscilações monetárias*, Livraria Sá da Costa, Lisboa, 1935.

Secretaria de Estado dos Negócios da Viação e Obras Públicas do Estado de São Paulo, Diretoria de Viação, *Leis, decretos e regulamentos sobre concessão, tomada de contas e segurança, polícia e conservação de estradas de ferro*. São Paulo, 1936.

Dados colhidos nos arquivos de tomada de contas da Diretoria de Viação, da Secretaria da Viação e Obras Públicas do Estado de São Paulo.

J. F. FERNANDES, *Serviços de Utilidade Pública — Supervisão Econômica e Financeira*, Revista Paulista de Contabilidade, agosto de 1945, n.º 254, pág. 17-20.

ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

Organização do Secretariado das Nações Unidas

Trabalho editado por *Carnegie Endowment for International Peace*

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

O FUTURO DO SECRETARIADO

O DESTINO do Secretariado da ONU está ligado ao do cargo de seu Secretário-Geral. Este é, potencialmente, um dos líderes mais importantes do mundo atual. A posição que ocupa é de molde a lhe oferecer excepcionais oportunidades muito embora seja essa posição, ao mesmo tempo, de uma complexidade e dificuldade realmente singulares. Suas possibilidades são tão latentes como as da Presidência dos Estados Unidos no tempo de Washington. Dêle não se exige, hoje, menos imaginação, senso estratégico e equilíbrio relativamente às medidas inovadoras necessárias em matéria de administração, e também menos persistência e flexibilidade, do que se exigia do governo americano na época da Independência.

O processo de evolução do cargo de Secretário-Geral, até atingir a posição de líder político internacional, muito dependeu das atitudes dos membros soberanos da organização relativamente a seus poderes e suas responsabilidades. O reconhecimento da importância peculiar do cargo de Secretário-Geral por esses membros e o consequente apoio e estímulo que lhe dispensaram, determinarão o papel que representará no futuro.

A maneira por que o Secretário-Geral concebe sua própria autoridade, atual e futura, constitui fator de importância para a determinação da força e do prestígio do seu cargo. De sua opinião a respeito do papel fundamental que representa no setor da cooperação internacional, dependerá a maneira por que organizará a assistência de que necessita e também os meios de que lançará mão para ampliar seu campo de ação e suas energias, assim como para aumentar o número de setores em que concentrará a sua atenção e a de seus auxiliares. Mas a inteligência e a habilidade postas em prática no planejamento de sua organização, no recrutamento e chefia de seu pessoal e na coordenação das complexas atividades econômicas e sociais desempenhadas dentro do sistema das Nações Unidas, estabelecerão os limites de sua competência como administrador.

O Secretariado das Nações Unidas é uma instituição de grande significado para o futuro da cooperação internacional. Sua organização, apropriada, sua lotação condizente com suas necessidades e a qualidade de sua direção, constituem elementos essenciais ao sucesso das Nações Unidas. As bases iniciais, estabelecidas no fim dos cinco primeiros anos de sua vida, são impressionantes e auspiciosas.

Os demais problemas não são, porém, de menor significação. Na verdade, são os mais difíceis e os mais complexos. A garantia mais importante de que serão gradualmente encontradas soluções satisfatórias para os mesmos, é a compreensão generalizada de que o Secretariado, como todas as organizações em início, ainda é imperfeito em sua estrutura, ainda não está lotado com pessoal da qualidade exigida e sua direção deve ainda melhorar para que possa o órgão desobrigar-se de suas responsabilidades, adquirindo uma visão mais ampla dos meios necessários ao cumprimento de suas obrigações. Isto implica na necessidade de uma compreensão clara de que, sob a pressão de dificuldades sem precedentes, o compromisso a cumprir é o das realizações de grande importância.

ORGANIZAÇÃO DO SECRETARIADO

"O Secretariado", dispõe o Artigo 97 da Carta das Nações Unidas, "compreenderá um Secretário-Geral e o pessoal que a Organização possa exigir".

O trabalho no órgão se divide entre oito departamentos e várias unidades especiais. Cada um dos oito departamentos é dirigido por um Secretário-Geral Assistente que é, por sua vez, auxiliado por um ou mais diretores.

Os departamentos são: de *Negócios do Conselho de Segurança*, de *Negócios Econômicos*, de *Negócios Sociais*, de *Curadoria e Informação dos Territórios*, de *Informação Pública*, o *Jurídico*, o de *Conferência e Serviços Gerais*, e o de *Serviços Administrativos e Financeiros*.

O Departamento de Negócios do Conselho de Segurança é incumbido de prestar assistência ao Secretário-Geral em suas relações com o Conselho de Segurança, com o Primeiro Comité da Assembléia-Geral e com seus subcomitês. O Departamento compreende três divisões. A Divisão Administrativa e Geral representa o papel de Secretariado executivo para o Conselho e seus comitês, para o Comité da Assembléia-Geral que funciona durante o período de recesso dessa Assembléia e para o Primeiro Comité dessa mesma Assembléia. A Divisão Política Geral assessora o Secretário em matéria política, encarregando-se de fazer pesquisas e proceder a estudos sobre a situação política do mundo. A terceira divisão compreende o pessoal da Comissão de Energia Atômica, da Comissão Militar e da de Armamentos Convencionais. Este Departamento conta com 119 servidores.

O Departamento de Negócios Econômicos assiste o Secretário-Geral em suas relações com o Conselho Econômico e Social, com seus órgãos regionais e com o Segundo Comité da Assembléia-Geral. Este Departamento realiza seu trabalho por intermédio das seguintes divisões: a de Estabilidade e Desenvolvimento Econômico, que presta serviços à Comissão Econômica e de Colocação, às respectivas subcomissões, ao Comité *ad hoc* da Comissão Econômica Regional e ao segundo Comité da Assembléia; a Divisão Fiscal, que serve à Comissão Fiscal; a Divisão de Transportes e Comunicações que assiste a Comissão do mesmo nome; o Serviço de Estatística que serve à Comissão de Estatística e às respectivas subcomissões, e o secretariado do Conselho Econômico e Social que serve a esse conselho e a seus comitês. Além disso, o departamento possui uma seção que serve ao *Interim Coordinating Committee for International Commodity Adjustments* e mantém ligações com a *Interim Commission of the International Trade Organization*, (1) outra seção de relações financeiras e comerciais internacionais e uma seção de documentação encarregada de preparar o material necessário às investigações econômicas. Este departamento também se empenha em atividade de prestação de assistência econômica de natureza técnica e dispõe de 312 servidores aproximadamente.

O Departamento de Negócios Sociais presta assistência ao Secretário-Geral em suas relações com o Conselho Econômico e Social, com suas várias comissões e com o Terceiro Comité da Assembléia-Geral. A Divisão de População serve à Comissão de População e a outros órgãos das Nações Unidas interessados pela matéria. A Divisão de Drogas e Narcóticos serve à Comissão do mesmo nome. A Divisão de Direitos Humanos serve à comissão que lhe é correspondente, a suas subcomissões e à chamada *Commission on Status of*

Women (Comissão sobre as Condições das Mulheres). A Divisão de Atividades Sociais trabalha com a Comissão Social em vários setores, inclusive o de imigração, padrões de vida e bem-estar social. O Departamento assume também responsabilidade pela solução de problemas como os de refugiados, deslocados e apátridas, interessando-se, também, pelas questões de escravatura. Este Departamento conta com 218 servidores.

O Departamento de Curadoria e Informações dos territórios não independentes presta assistência ao Secretário-Geral em suas relações com o Conselho de Curadoria, com o Quarto Comité da Assembléia-Geral e com o Comité Especial de Informação, por força do artigo 73, "e", da Carta. A Divisão de Curadoria aconselha o Secretário-Geral em matéria relacionada com os territórios tutelados e funciona como Secretariado do Conselho de Curadoria e do Quarto Comité. A Divisão de Informação se incumba de cumprir os deveres atribuídos ao Secretário-Geral pelo artigo 73, "e", da Carta das Nações Unidas. O Departamento de Curadoria conta com 112 servidores.

O Departamento de Informação Pública assiste o Secretário-Geral em assuntos de informações. O Bureau de Imprensa e Publicações fornece informações de interesse para todas as atividades da ONU, executa serviços de imprensa e divulgação e publica o *United Nations Bulletin* em várias línguas. A Divisão de Rádio fornece informações para fins de radiodifusão e a Divisão Cinematográfica e Informação Visual executa os trabalhos de divulgação por meio de filmes, fotografias, etc. Uma unidade de serviços especiais mantém ligação com os grupos educacionais públicos e com as organizações particulares congêneres. Este Departamento conta com 310 servidores.

O Departamento Jurídico é responsável pela prestação de assistência ao Secretário-Geral e aos vários órgãos da ONU em matéria jurídica. A Divisão Jurídica Geral trata dos problemas jurídicos gerais e constitucionais. A Divisão de Desenvolvimento e Codificação do Direito Internacional serve à Comissão de Direito Internacional, incumbindo-se dos estudos que recaem nesse setor do direito. A Divisão de Imunidades e Registro de Tratados interessa-se pelas questões de imunidades e privilégios, passaportes e vistos, sendo também responsável pelo registro e publicação dos tratados. Este Departamento tem 49 servidores.

O Departamento de Conferência e Serviços Gerais assiste o Secretário-Geral no desempenho de uma grande variedade de funções para os órgãos da ONU e aos outros departamentos do Secretariado. A Divisão de Conferência trata do planejamento e direção dos serviços de todas as conferências, o Bureau de Documentos, registra e planeja todos os documentos, redige-os, distribui, interpreta e traduz, mantendo os arquivos da ONU.

O Bureau de Serviços Gerais supervisiona as comunicações, mantém os arquivos, trata do trans-

(1) Comité Coordenador Provisório para Ajustamento das Comodidades Internacionais e Comissão Interna da Organização Internacional e Comércio.

porte, da zeladoria e desempenha tôdas as funções no campo da administração do material. Este Departamento possui cêrca de 1629 servidores.

O Departamento de Serviços Administrativos e Financeiros assiste o Secretário-Geral no desempenho de suas funções de administrador e em suas relações com o Quinto Comitê da Assembléia-Geral, com o Comitê Consultivo de Assuntos Administrativos e Orçamentários e com o Comitê de Contribuições. O Bureau de Finanças é responsável pela preparação da proposta orçamentária e sua execução depois de votada, cabendo-lhe, também, a custódia, administração e contabilização de tôdas as verbas. O Bureau de Pessoal é responsável pelo recrutamento, admissão e treinamento de todo o pessoal e, também, pelo aperfeiçoamento dos planos de administração nesse setor. O Serviço de Inspeção é o responsável pelas investigações e apreciação do mérito das atividades administrativas projetadas ou em desempenho no Secretariado. O Serviço Regional das Nações Unidas exerce a supervisão dos trabalhos administrativos das Missões. O Serviço de Administração dos Edifícios se encarrega dos trabalhos de engenharia e de conservação de um modo geral, como também planeja a construção dos principais prédios da ONU. Este Departamento dispõe de 273 servidores.

O Departamento Executivo do Secretário-Geral, sob a direção do Assistente Executivo, presta assistência ao Secretário-Geral em suas relações com os governos estrangeiros, com a Assembléia-Geral, e com os órgãos especializados, em matéria de coordenação da política interna da

ONU. Uma unidade dêsse departamento é responsável pela coordenação das atividades econômicas e sociais dentro da ONU. Outra Unidade dêsse órgão se interessa pelos negócios da Assembléia-Geral e uma terceira serve de secretariado para o Comitê Administrativo de Coordenação (constituído pelo Secretário-Geral e por seus correspondentes dos órgãos especializados) e para certos órgãos do Conselho Econômico e Social. Uma última seção dêste Departamento presta assistência ao chefe executivo da ONU em matéria de protocolo e mantém a ligação com as delegações estrangeiras. O Departamento possui 56 servidores, mas trabalham em sua Biblioteca mais 97, perfazendo, pois, um total de 153.

As grandes subdivisões externas da ONU têm seu centro em Genebra, onde estêve sediada a Liga das Nações. Com uma equipe de mais de 800 servidores, o seu Departamento Europeu constitui o quartel general da Comissão Econômica da Europa, do Secretariado Conjunto da Junta Central Permanente de Ópio e do Órgão Supervisor de Drogas, assim como desempenha as principais funções de secretariado no Velho Mundo e relativamente às atividades de vários órgãos especializados. Entre outros estabelecimentos regionais pode-se contar a comissão econômica regional da Ásia e Extremo Oriente, sediada em Bangkok, e outra similar para a América Latina, sediada em Santiago do Chile.

Além disso, doze ou mais uniões (A Comissão das Nações Unidas na Indonésia, por exemplo), e uns quinze Centros de Informação espalhados por todo o mundo constituem a estrutura dêsse setor da Organização das Nações Unidas.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

PESSOAL

A Seleção de Pessoal para o "Prohibition Bureau"

L. J. O'ROURKE

Trad. de *Tomás de Vilanova Monteiro Lopes*

(Extraído do 44º Relatório anual da U.S. Civil Service Commission)

QUANDO o Congresso aprovou a lei que instituiu o "Prohibition Bureau" e estabeleceu que os empregados do mesmo adquiririam o *status* de servidores públicos, através dos canais usuais das provas competitivas, uma pesada responsabilidade recaiu sobre a Comissão do Serviço Civil. A esta foi confiado o problema de determinar, à base de uma investigação pessoal e de provas de competição, quais dentre os indivíduos já em serviço e candidatos à permanência no mesmo deveriam ser conservados, e quais os que, por não possuírem as qualificações exigidas, deveriam ser demitidos; quais os que possuíam aptidões para trabalhos de nível mais elevado, e quais os que seriam capazes apenas para o exercício de cargos de menor responsabilidade do que os que haviam ocupado anteriormente.

A nova lei requeria uma completa reorganização. Fazia-se mister que cada cargo, exceto o de comissário, fôsse provido de acôrdo com os registros de candidatos aprovados em concursos para o serviço civil.

As dificuldades inerentes a essa reorganização eram óbvias. Muitos dos servidores atingidos haviam incidido em proibição para o trabalho, desde que entrou em vigor, há sete anos, a primeira lei federal de proibição. Pondo de lado sua eficiência, é provável que a maioria de tais pessoas sentisse haver ocupado, satisfatoriamente, seus cargos, devendo nos mesmos ser mantida.

Para conservar seus cargos, tornava-se necessário, em virtude da nova lei, que esses servidores competissem com candidatos estranhos. A simples aprovação no concurso e a inclusão no registro de candidatos que, embora não dispondo de experiência a respeito dos trabalhos do "Prohibition Bureau", revelaram estar, em muitos casos, mais credenciados para a função do que a média dos empregados.

A Comissão do Serviço Civil esforçou-se no sentido de assegurar uma imparcial e inquestioná-

velmente justa escolha entre os candidatos alistados para a nomeação, sob a nova lei. Todos os candidatos foram convocados para um exame competitivo — nenhum deles foi classificado exclusivamente na base de sua experiência anterior. É verdade que em relação ao pessoal executivo, uma cuidadosa investigação dos registros de experiência substituiu o exame escrito, mas esses candidatos foram submetidos a uma prova oral especial. Os demais candidatos, entretanto, prestaram além da prova oral uma prova escrita especialmente organizada. Nenhum candidato a qualquer cargo ficou isento de uma completa investigação caracterológica.

A elaboração dos exames orais e o processo a que obedeceu a execução dos mesmos são explanados mais adiante. O resto desta seção do relatório refere-se, apenas, à organização das provas escritas para os candidatos a cargos não administrativos.

A PROVA ESCRITA

CONTEÚDO

O conteúdo da prova escrita foi determinado através da análise do trabalho do "Prohibition Bureau".

As aptidões especiais a serem apuradas com essa prova escrita foram consideradas em função de sua necessidade para os trabalhos de proibição. Por exemplo, a aptidão para lidar com problemas legais ou de investigação foi reconhecida como sendo possivelmente um requisito necessário. A aptidão para o julgamento referente a tais assuntos é essencial, e questões destinadas a verificá-la foram incluídas na prova. Entretanto o conhecimento de leis, tal como pode ser obtido num curso formal de direito, não é necessário a quem ingressa no serviço de proibição.

E' verdade que o funcionário da proibição, para que possa servir eficientemente, deve possuir

certo conhecimento das normas e métodos de processo, mas isso pode ser alcançado depressa, desde que o indivíduo tenha suficiente capacidade de adaptação. Medir o conhecimento que usualmente se adquire após o ingresso em serviço seria conceder uma injusta vantagem a numerosos candidatos que exerceram previamente a função, e que não obstante serem merecedores de demissão por incompetência, dispunham de valiosa informação, a qual estava fora do alcance dos candidatos estranhos.

As qualidades de caráter não foram consideradas em conexão com esta parte do concurso, uma vez que o caráter não pode ser aferido com segurança por nenhuma das provas escritas atualmente disponíveis. As qualidades de caráter essenciais ao trabalho de proibição foram objeto de uma investigação realizada após haverem os candidatos prestado a prova escrita.

O estudo das atribuições dos agentes, investigadores e inspetores da força de proibição mostrou que seria vantajoso indicar à nomeação indivíduos de mentalidade superior. À parte as qualidades de caráter e boas condições físicas, a adaptabilidade geral é o mais destacado requisito essencial para os trabalhos de investigação. A prova escrita, na sua forma final, teve por objetivo aferir esse requisito.

PRINCÍPIOS CONSIDERADOS NA ORGANIZAÇÃO

Decidida a natureza do conteúdo da prova escrita, cogitou-se da forma sob a qual se deveria apresentá-la. Cada item da prova foi organizado, de modo que guarde conformidade com os seguintes princípios de organização do teste:

1. *O material da prova deveria ser o mais objetivo possível*, isto é, as respostas às questões deveriam ser controladas de tal modo que permitissem eliminar qualquer dúvida quanto ao julgamento de qualquer competidor.

Considerou-se esse princípio especialmente importante porque se esperava que houvesse numerosos pedidos de revisão por parte dos concorrentes, e era de desejar que não surgisse qualquer questão com referência à imparcialidade observada no julgamento das provas. Para cada uma das questões incluídas nas provas objetivas do concurso foram apresentadas cinco respostas, das quais apenas uma era exata. Devia o candidato simplesmente indicar o número da resposta que ele considerasse exata. Sua resposta era, categoricamente, certa ou errada; não haveria necessidade de conceder graus parciais.

2. *O material da prova deveria ser prático, inclusive na aparência*. Os problemas deveriam ser do tipo daqueles com os quais os funcionários da proibição lidam efetivamente.

Todo o material empregado na prova escrita era estreitamente relacionado com o trabalho de proibição. Problemas sobre questões gerais que poderiam ser usados para verificação da capaci-

dade mental necessária, eram inadequados quer para os candidatos, quer para os funcionários interessados no concurso. Por esse motivo, a comissão organizou uma prova especial sobre assuntos inteiramente relacionados com o trabalho de proibição, sendo a mesma usada de preferência aos testes de adaptabilidade geral empregados noutros concursos. Antes porém de serem adotadas, as questões da nova prova foram aplicadas a um grupo de ensaio, o qual também se submeteu a um dos testes de adaptabilidade geral já em uso. Esse ensaio teve por objetivo saber se a nova prova servia para verificação da adaptabilidade geral.

Três tipos de questões foram incluídos na prova: — questões sobre ocorrências, questões exigindo interpretação de regulamento e questões sobre vocabulário.

As questões sobre ocorrências visaram aferir a extensão do julgamento dos candidatos na solução de problemas idênticos aos que apresentam no trabalho de proibição. Compreendiam diferentes níveis de dificuldade, desde o concernente ao julgamento dos mais complicados problemas de investigações até o simples raciocínio em casos corriqueiros. A vantagem de uma questão para medir capacidade de raciocínio é evidente, desde que se tenha em vista que, no exercício de suas funções, o funcionário da proibição depende de seu próprio julgamento ao enfrentar importantes situações.

As questões tendentes a apurar a capacidade dos candidatos em interpretar ordens ou regras foram incluídas porque o funcionário da proibição deve agir de acordo com a sua interpretação das ordens e das normas baixadas pela repartição central.

As questões sobre vocabulário foram empregadas para testar o conhecimento a respeito do sentido das palavras usadas nas regras e regulamentos. É óbvio que estes não podem ser interpretados corretamente sem um conhecimento do sentido das palavras nêles contidas — o que mostra a importância das questões sobre vocabulário. Ademais, estudos prévios indicaram que o teste sobre vocabulário, além de seu valor na verificação do conhecimento de palavras, possui elevado poder de seleção dos indivíduos de inteligência geral superior.

Os tipos de questões adotados na prova escrita foram previamente aplicados a investigadores, detetives e agentes de narcóticos, para verificação da validade e dificuldade.

3. *A dificuldade e o tempo de execução deverão ser apropriados e justos*. A prova deve ser de tal dificuldade e tal o tempo concedido ao examinando, que se torne evidente a quem não conseguir alcançar o mínimo de habilitação, não possuir as qualificações que justificariam sua designação para um cargo no serviço de proibição.

A dificuldade das questões foi estabelecida através de cuidadosas experiências. As questões

incluídas na prova foram selecionadas de acôrdo com as conclusões dessas experiências e os padrões de dificuldade fixados em estudos prévios para cargos de natureza idêntica. O tempo que os funcionários da comissão do serviço civil consumiram na realização das provas indicou que ninguém poderia, proveitosamente, devotar às mesmas prazo superior a duas horas; por isso mesmo, fixou-se esse prazo de duração, que foi mais do que amplo, tanto assim que, antes de esgotado o mesmo, a maioria dos concorrentes entregou suas provas.

4. *Cuidados especiais deverão ser tomados, a fim de que os problemas tenham cunho de objetividade e não redundem em vantagem para determinado grupo de candidatos. Em virtude de uma circunstância especial relativa a este concurso — o fato de larga percentagem dos competidores já se acharem ocupando os empregos postos em competição — a observância desse princípio tornava-se particularmente difícil.*

Embora os problemas fôssem traduzidos em termos do trabalho de proibição, destinavam-se eles a verificar apenas o julgamento ou raciocínio e não a medir o conhecimento a respeito das rotinas do "Bureau de Proibição", ou a habilidade de empregar os recursos legais na solução de determinado caso. Por exemplo: questões envolvendo o conhecimento de leis, tais como o conhecimento das circunstâncias nas quais é possível a prisão sem fiança, não foram incluídas.

Sendo variáveis as leis de diferentes Estados, relativamente a assuntos tais como o uso de entorpecentes para fins medicinais, a igualdade de condições para todos os candidatos exigia que qualquer questão sobre esses assuntos fôsse categórica, tanto no fato como na regra a ele aplicável.

O esforço no sentido de alcançar a igualdade de condições para todos os candidatos não se limitou à organização das provas. Quando um considerável número de questões foi elaborado, procedeu-se a cuidadoso estudo das mesmas, que foram revistas e apreciadas por todos os membros da comissão incumbida dos trabalhos. Aplicadas a um grupo de ensaio, foram elas ainda revistas e submetidas a nova crítica antes de finalmente aprovadas.

A fim de obviar a possibilidade de qualquer objeção de que o método de apresentação constituía surpresa ou não era equitativo, juntamente com os anúncios do concurso foram distribuídos exemplos de questões, com instruções sobre o modo de lhes responder. Acompanhavam os anúncios as seguintes explicações a respeito dos objetivos do tipo de prova e das vantagens do seu emprêgo:

"Há várias maneiras de Você explicar, numa prova escrita, a medida que, em seu entender, deveria ser tomada diante de uma situação que lhe é apresentada nos testes mentais.

Em alguns casos, apresentada a situação, pede-se que Você escreva 100 ou 150 palavras, dizendo o que lhe parece que deveria ser feito.

Noutros casos apresenta-se a situação acompanhada de cinco sugestões sobre a maneira de agir. Nesta última

hipótese, Você deverá, simplesmente, apontar dentre as cinco sugestões aquela que exprime a melhor maneira de agir.

Com esse tipo de questão Você não terá necessidade de escrever longas respostas; para cada questão Você escreverá somente um número: — o número indicativo da resposta certa."

Visando possibilitar pleno conhecimento desses exemplos de questões, concedeu-se o tempo necessário para que os competidores pudessem estudá-las antes da realização das provas regulares. Como se mostra mais adiante, esses exemplos de questões vinham acompanhados de uma clara exposição do método das respostas. Para não haver dúvida de que cada competidor recebeu uma cópia dos exemplos de questões, e para simplificar a realização do concurso, os aludidos exemplos foram transcritos na capa dos folhetos das provas.

INSTRUÇÕES E EXEMPLOS DE QUESTÕES

Não copie as respostas a estas questões; para cada questão você escreverá somente UM NÚMERO: — O NÚMERO que indica a melhor resposta.

Ao responder às questões referentes a casos de violação da lei, faça de conta que os únicos fatos e circunstâncias conhecidos são os mencionados nas ditas questões. Você deverá indicar, dentre as medidas sugeridas, aquelas que tomaria, como agente da proibição, para fazer face à situação ou resolver o problema.

Exemplo 1 — O inspetor de uma adega descobriu que em grande número de barricas seladas para venda, os selos tinham sido rompidos e emendados. Qual a MELHOR medida que poderia o inspetor tomar dentre as seguintes?

(1) *Examinar os selos para verificar se os mesmos eram ou não genuínos;* (2) *Extraír uma amostra para exame químico do conteúdo e em seguida selar novamente as barricas;* (3) *Pesar as barricas para ver se parte de seu conteúdo foi retirado;* (4) *Abrir as barricas e se elas estivessem cheias mandar selá-las novamente em sua presença;* (5) *Abrir as barricas e destruí-las se não estivessem cheias.*

Esta questão baseia-se num caso típico daqueles com os quais o oficial da proibição deve lidar. Que faria Você se fôsse o inspetor? (1) ou (2) ou (3) ou (4) ou (5)? Você sabe que os selos foram violados e, portanto, que as barricas provavelmente foram abertas. Se as barricas foram abertas, seu conteúdo deve ter sido diluído ou substituído. A única maneira de Você determinar isso positivamente seria o exame químico. Então (2) é a única resposta correta. Escreva "2" na linha à direita.

Você, ao responder às questões, deve também partir do pressuposto de que os fatos nos quais as mesmas se baseiam ocorreram num Estado onde ao médico é permitido receitar bebidas alcoólicas e ter em seu consultório certa quantidade das mesmas para fins medicinais; e as farmácias têm permissão para a venda legal de bebidas alcoólicas às pessoas munidas de receita médica ou de licença de compra.

Exemplo 2 — Um agente federal da proibição, ao passar por um carro estacionado junto ao meio-fio, notou, enquanto seu proprietário mudava os pneus, que no assento do carro havia um frasco meio cheio. O frasco estava parcialmente coberto pelo casaco do homem, mas a etiqueta de whisky estava perfeitamente visível. O agente não viu nenhuma prescrição na etiqueta do frasco. Interrogou então o homem, que respondeu haver adquirido a bebida, me-

diante prescrição, numa farmácia próxima, cujo nome indicou. Qual a MELHOR medida que o agente poderia tomar inicialmente, dentre as seguintes? (1) Acompanhar o homem à farmácia, a fim de verificar se esta possuía um registro de prescrição; (2) Destruir o frasco e seu conteúdo, na presença do dono; (3) Usar o homem como testemunha contra o farmacêutico acusado; (4) Prender o médico que expediu a prescrição; (5) Deter o homem e apreender seu automóvel.

(2) não era a melhor medida que o agente poderia tomar, porque, a menos que a sua declaração fôsse falsa, o homem estava de posse da bebida, legalmente. Nem deveria o agente proceder na forma (4) sem se certificar devidamente, pois que um médico tem por lei o direito de prescrever bebida alcoólica. Se esta foi vendida sob prescrição, não há evidência de que o farmacêutico cometeu um erro; assim (3) não é a resposta certa. O agente não poderia agir na forma (5), antes de estar certo de que a lei foi violada. (1) é a resposta exata, pois se o homem havia obtido legalmente a bebida, poderia demonstrá-lo. Escreva "1" na linha à direita.

Exemplo 3 — Qual das cinco sugestões seguintes é a MELHOR razão para que as impressões digitais sejam um meio de identificação de criminosos: (1) As impressões digitais podem ser obtidas facilmente; (2) As impressões digitais indicam o caráter do indivíduo; (3) As impressões digitais podem ser arquivadas facilmente; (4) Não há duas impressões digitais exatamente idênticas; (5) As impressões digitais podem ser obtidas sem o conhecimento do criminoso.

As impressões digitais podem ser obtidas facilmente, mas não é isso que as converte num meio de identificação; logo (1) não é a resposta certa. (2) também não o é, porque as impressões digitais não indicam o caráter e ainda que o fizessem não poderiam ser usadas como meio de identificação. O fato de as impressões digitais poderem ser facilmente arquivadas não faz delas um meio de identificação; assim (3) não é a resposta. As impressões digitais são obtidas às vezes sem o consentimento do crimi-

noso, mas esse fato não lhes empresta o caráter de meio de identificação; (5) não é, pois, a resposta. Esta é (4). As impressões digitais são um meio de identificação de criminosos, porque não há duas impressões digitais idênticas. Escreva "4" na linha à direita.

As questões do segundo tipo baseiam-se em textos que devem ser interpretados. Você deverá basear cada uma de suas respostas apenas nas informações contidas no texto que antecede a questão.

Exemplo 4 — A lei de interdição destina-se a punir mais o estabelecimento particular culpado de violação da lei de proibição — seja ele um varejo de cigarros, um cabaré ou um importante hotel — do que propriamente o indivíduo "garçon", empregado ou encarregado do bar, eventualmente envolvido na expedição de bebidas alcoolizadas durante uma batida no local.

De acordo com esse texto qual das afirmações seguintes é verdadeira, em relação à lei de interdição? (1) Seu objetivo é a pessoa que adquire a bebida alcoólica e não a que a vende; (2) Ela visa perseguir o patrão culpado, ao invés de seu preposto; (3) Ela protege os direitos dos proprietários; (4) Ela evita a necessidade da ação judicial; (5) Ela visa apenas aos grandes estabelecimentos que desdenham de todas as leis.

Lendo cuidadosamente o texto, Você verificará que das respostas sugeridas (2) é a única nêle indicada. Eis porque (2) é a única resposta possível. Escreva "2" na linha à direita.

Exemplo 5 — A palavra indivíduo usada na linha 5 do exemplo 4 significa mais aproximadamente (1) culpado (2) assalariado (3) suspeito (4) estrangeiro (5) particular.

Questões como a acima são empregadas para aferir a sua compreensão das palavras empregadas nos regulamentos e ordens. *Particular* é a única palavra que tem o mesmo sentido com que *indivíduo* é usado no texto. Escreva "5" na linha à direita.

ORGANIZAÇÃO

Integração versus Descentralização no Serviço Federal Regional

M. GEORGE GOODRICK

Extraído de *Public Administration Review*

(Tradução de Dulcy M. Filgueiras)

O GOVERNO federal tem desempenhado, nos últimos anos, muitas funções diretamente ligadas ao bem-estar público. Em conseqüência, vem-se formando uma consciência crescente da necessidade de se levar a descentralização de autoridade e responsabilidade até aos níveis mais baixos possíveis das organizações, de modo que tornem mais rápidas as transações entre cidadãos, grupos de negócios e organizações estaduais e municipais.

Os esforços para se executar tal descentralização têm sido freqüentemente associados à tendência para a designação de diretores regionais, administradores de distritos e outros funcionários de "linha", de prestígio, aos quais se delega responsabilidade para supervisionar as atividades regionais.

Argumenta-se que a descentralização de autoridade e responsabilidade executivas não pode ser efetuada sem que as atividades de cada área geográfica sejam colocadas a cargo de um servidor de "linha", com competência para representar o chefe do órgão e de agir em seu nome, dentro da área pela qual é responsável.

O objetivo deste artigo é, justamente, mostrar:

Primeiro, que as premissas que indicam a necessidade de serem de "linha" tais funcionários são perfeitamente diferentes daquelas que indicam a necessidade de uma descentralização de autoridade e de responsabilidade mais profunda;

Segundo, que, na realidade, a existência de fortes funcionários de "linha" tem impedido, em muitos órgãos, esforços mais profundos para a descentralização de atividades.

As divisões ou serviços sediados em Washington são, geralmente, organizados ou à base

da responsabilidade para obtenção de *objetivos* específicos ou à de desempenho de *funções* essenciais ao total objetivo do órgão. Embora dentro de cada repartição regional as unidades possam ser estabelecidas e organizadas, à base de funções e objetivos, a localização da repartição, a extensão da área a que serve e o número de pessoas que nela deverão trabalhar são previamente determinados, tendo-se em vista considerações geográficas. O fator geográfico é o principal elemento restritivo na determinação da responsabilidade do chefe da repartição, independente do número ou variedade de suas funções.

Esta diferença nas bases da organização é que determina, em grande parte, a natureza das relações entre Washington e os órgãos regionais. Num serviço regional que só executa uma função, o problema se simplifica grandemente porque o encarregado de cada posto regional administra uma única função, cabendo a responsabilidade última ao chefe correspondente em Washington.

Já o problema se complica muito quando se tenta entregar a um grupo único de repartições regionais o desempenho de diversas funções; isto porque, o encarregado de um posto regional sob tal organização é, geralmente, responsável perante o chefe em Washington, ou perante um funcionário de "linha" a este subordinado, pela coordenação e integração eficientes de todas essas várias funções, executadas dentro da área geográfica servida por sua repartição.

Os problemas de administração regional se tornam, obviamente, mais difíceis, quando um grupo único de repartições regionais deve executar, não um só programa, mas uma variedade de programas e atividades.

Este artigo diz respeito, principalmente, a este tipo de organização.

RAZÕES PARA A INTEGRAÇÃO DAS FUNÇÕES REGIONAIS

Compreende-se que cada divisão ou serviço, de Washington, responsável por uma função ou objetivo que exija o funcionamento de órgãos regionais, estabeleça seus próprios postos e empregue o pessoal necessário à execução desses serviços, sem utilizar os meios de ação exigidos e usados por outras divisões ou serviços do mesmo órgão. Na realidade, é esta maneira pela qual o trabalho regional de muitas agências é executado.

Noutros, contudo, a integração de duas ou mais funções, a fim de serem executadas por uma única organização regional, tem sido considerada aconselhável.

Quais são pois as razões que levam a se juntar funções diferenciadas numa série única de repartições regionais? Algumas das mais comuns são discutidas, resumidamente, abaixo.

Se as funções regionais de duas ou mais divisões de um órgão são de tal natureza que lidam com a mesma clientela, há a necessidade de se colocar, em cada principal posto regional, um funcionário com autoridade suficiente para assegurar a coordenação de todas as relações do órgão com esta clientela.

As pessoas que têm oportunidade de lidar com o governo federal geralmente sabem quais são os órgãos responsáveis pelos assuntos nos quais estão interessados, mas via de regra desconhecem sua estrutura interna, nem sendo razoável esperar-se que estejam a par das mudanças que freqüentemente nêles ocorrem ou mesmo que as compreendam. Torna-se, portanto, imperativo organizar as repartições regionais de maneira que evite, tanto quanto possível, submeter-se o público, para serviços correlatos, a uma sucessão de repartições ou de funcionários diferentes.

A razão para essa organização cresce em face da oportunidade que fornece para um desenvolvimento das relações de trabalho do órgão, como um todo, com os grupos do comércio, indústria ou outros, na área atendida, que possuam interesse em suas atividades.

As funções regionais de duas ou mais divisões podem estar tão relacionadas que a eficiência de uma dependa do andamento de uma ou mais outras do mesmo nível administrativo. Nestas circunstâncias, a indicação de um "dirigente", com autoridade para assegurar as relações de trabalho desejadas e para esquematizar o serviço das diversas divisões interessadas contribuirá para a eficiente execução de todas as funções envolvidas.

A indicação de tal "dirigente" facilitará a harmonização das divergências que surjam entre as divisões, no nível local, e impedirá, em muitos casos, as demoras e as possíveis incompreensões que resultem da comunicação de tais divergências a Washington.

A possibilidade de obtenção de atividades regionais mais econômicas, através do emprêgo de um "staff" central para as atividades de pessoal, contabilidade, compras e serviços similares, é um poderoso argumento para a integração, num grupo único de repartições regionais, de funções executadas por divisões ou serviços que não estão subordinados a nenhum órgão ou Ministério, em Washington.

Esta é, sem dúvida, uma lista exaustiva das circunstâncias que podem tornar aconselhável o estabelecimento de um serviço regional centralizado para um determinado órgão. Esta lista indica, simplesmente, os tipos de fatores que seriam considerados para se chegar a uma decisão.

Não há nenhuma virtude essencial na junção ou integração das atividades regionais; trata-se de expediente administrativo que somente seria usado quando circunstâncias especiais o justificassem.

A reunião das atividades regionais só tem razão de ser quando contribui para um desempenho mais eficiente dos programas regionais; quando não atende a nenhum objetivo útil, forçar as atividades regionais a uma relação administrativa mais estreita, torna a integração um fim e não um meio, o que constitui uma deturpação dos mais sadios métodos de organização.

A integração só deveria ser efetivada quando suas vantagens superassem os problemas que inevitavelmente cria; êstes problemas, entretanto, não afetam as organizações regionais que executam uma única função.

A integração pode ser aplicada em graus variados a diferentes aspectos de uma organização regional. Seria desejável, por exemplo, a reunião, num determinado nível, da execução de certas funções locais tais como a preparação de lista de pagamento ou a aquisição de suprimentos e equipamentos ou, também, o agrupamento dos serviços legais e de informações de várias divisões. A fusão destas atividades não significa que a fusão de outras também se fizesse aconselhável.

Um grau uniforme de integração em qualquer organização regional facilita a preparação de belos organogramas e simplifica os problemas dos analistas administrativos o que, sem dúvida, assegura o mais eficiente cumprimento dos programas regionais de um órgão. As pessoas que insistem na uniformidade no grau de integração das funções regionais de qualquer órgão, confundindo assim forma com substância, podem ocasionar mais prejuízos do que benefícios.

RAZÕES PARA A DESCENTRALIZAÇÃO

As premissas que decidem se uma determinada função será ou não descentralizada já são bem diferentes.

O fator mais importante a ser considerado é o crescimento dos serviços destinados ao povo. A bastante apreciável descentralização de autoridade

de, realizada pela *War Production Board* (WPB), para a concessão de graus de prioridade e a distribuição de certificados de racionamento pelas comissões locais (OPA) durante a 2.^a Grande Guerra, tornou a administração dêsse controle mais bem recebida por parte das pessoas que tiveram suas vidas e negócios desintegrados pelas medidas de guerra.

O *Federal Mediation And Conciliation Service* achou que seus representantes locais seriam muito mais eficientes ao conduzir as partes a um acordo, nas questões de trabalho, se uma delegação mais ampla de autoridade lhes fôsse dada para consecução das negociações; poderiam assim "adaptar" os serviços do órgão aos problemas envolvidos em cada questão.

Um segundo fator, um pouco menos importante, é o desejo de se executar o serviço ou função com a maior economia de esforços e despesas.

Se fôr necessário lidar diretamente com um cidadão, no nível local, como no caso de inspeção de impostos ou de exame de candidatos a certificado de piloto aéreo, a tarefa poderá ser resolvida totalmente pelo funcionário a esta diretamente relacionado. Cada transferência do problema para decisão de uma autoridade hierarquicamente superior aumenta o volume de trabalho do órgão interessado.

A descentralização de serviços administrativos internos, tais como aquisição de suprimentos e equipamentos e autorização de viagem oficial, torna-se, com freqüência, desejável porque permite não só que êsses assuntos sejam ajustados mais adequadamente às necessidades executivas do serviço da principal localidade, como também que os problemas sejam resolvidos nos lugares onde surgem, em vez de se sobrecarregar o pessoal colocado acima.

Há, sem dúvida, considerações contrárias que não devem ser desprezadas; a necessidade, por exemplo, de uniformização no trato de situações semelhantes. A WPB (*War Production Board*) foi severamente criticada por ocasião da concessão de prioridades; pedidos de prioridades semelhantes, de grandes companhias, com diversas filiais, eram, por algumas repartições regionais do WPB, classificados e por outros rejeitados.

Os problemas de natureza especializada não aparecem, num posto local, em número bastante para justificar a manutenção de um especialista "full-time"; quando tais problemas surgem numa agência regional, ou em Washington, fornecem volume de trabalho suficiente para justificar o emprego de uma ou mais pessoas com treinamento e técnica que lhes permitam dar a êsses problemas a atenção especializada a que fazem jus.

Os recursos de muitos órgãos não são suficientes para cobrir o custo de tôdas as atividades que os funcionários do órgão consideram necessários ou desejáveis. A execução das atividades re-

gionais de rotina podem ser orçadas, antecipadamente, mas o órgão central deve pesar cuidadosamente os valores relativos das propostas dos órgãos regionais, de acréscimo de novas funções. A relação entre um orçamento limitado e a ampla descentralização de autoridade é óbvia.

Deve haver, em cada órgão que se considere, problemas ou situações especiais, de significativa importância, que decidem até que ponto se deve levar a centralização.

As breves discussões que se seguem, de poucas ou das mais comuns ponderações em torno do problema, seriam contudo suficientes para demonstrar que os fatores levados em conta para a descentralização das funções regionais são diferentes dos considerados para sua integração.

INTEGRAÇÃO versus DESCENTRALIZAÇÃO

A completa responsabilidade, através de todos os Estados Unidos, pelo sucesso das funções das Divisões "A", "B" e "C" de um determinado Serviço, permanece com o respectivo diretor de divisão, desde que essas funções sejam administradas por 3 séries, *separadas e independentes*, de órgãos locais.

Assim, as atividades da "Divisão" serão executadas em Des Moines, Iowa, de acordo com as instruções do chefe da "Divisão A", em Washington e, provavelmente, as atividades em Des Moines serão supervisionadas por um "dirigente" local selecionado pelo chefe da "Divisão A".

Nessas circunstâncias, a importância das questões é que determina até que ponto as funções da "Divisão" serão executadas em Des Moines; qualquer que seja a decisão, contudo, a autoridade e responsabilidade últimas pela função "A" continuam totalmente com o chefe da "Divisão".

Suponha-se agora que as Divisões "B" e "C" possuíssem também órgãos regionais funcionando em Des Moines e que, após considerável estudo se decidisse que os objetivos do Serviço, como um todo, seriam levados a cabo com mais eficiência se as 3 funções fôsem reunidas num único órgão, a fim de serem executadas sob a supervisão de um "dirigente", designado pelo diretor do Serviço e perante êste responsável.

As relações de trabalho dos diversos diretores de "Divisão" com o nível local em Des Moines ficam profundamente alteradas com êste novo arranjo. O chefe de cada "Divisão" já não é mais o único responsável pela função que lhe está afeta.

Daí por diante terá que dividir sua responsabilidade com o novo "dirigente" de Des Moines e enfrentar a possibilidade de que os recursos da repartição de Des Moines, inclusive o "staff" que antes só executava o seu trabalho, possam ser, algumas vezes, desviados para outros programas.

Além disso, deve êle agora repartir — se não perder totalmente —, sua competência de se-

lecionar e designar seus servidores, com o "dirigente", sobre o qual não tem nenhum controle e cujos interesses e atitudes pessoais podem diferir profundamente dos seus próprios.

Existe já a expectativa de que, sob essas circunstâncias, um chefe de Divisão, de Washington, relute em atribuir responsabilidade e autoridade adicionais à repartição, em Des Moines. Cada atividade descentralizada significa uma diminuição de seu próprio controle sobre a função pela qual ainda sente uma responsabilidade, especial e única, perante o chefe do Serviço.

Provavelmente, a atitude típica de um chefe de divisão, em relação à descentralização de responsabilidade de um posto regional integrado não será expressa em termos tão diretos como esta discussão possa sugerir. As razões que apresentará para evitar tais invasões em sua autoridade serão muito mais indiretas; poderá, convincentemente, argumentar ou que a necessidade de uniformidade nas operações ou que técnicas altamente especializadas tornam indispensável que cada tarefa seja completada em Washington ou poderá, também, "ir continuando" com o programa de descentralização, mas insistindo em que, determinados tipos de casos, envolvendo quantias excessivas, devam ser aprovados ou "esclarecidos", por Washington, antes de sua últimação por parte da repartição regional.

Numa determinada agência, por exemplo, quase todos os contratos de compra são feitos no nível local. A primeira impressão é que o órgão tenha dado todos os passos na descentralização desta operação; uma investigação mais estreita revela, contudo, um número sustancial de circunstâncias nas quais a decisão final tem que ser obtida de Washington, antes que se façam as compras. A afixação final da assinatura, no documento de compra é, nesta situação, relativamente de pouca significação.

Na realidade, os motivos que se opõem à descentralização, são, freqüentemente, muito sutis; são muitas vezes razões expressas em termos técnicos tais que não é possível a uma pessoa de fora refutá-las sem um estudo exaustivo; uma vez que o diretor de um Serviço ou outros órgãos tenha adotado uma política de descentralização para os órgãos regionais integrados, torna-se inábil um chefe de divisão opor-se, abertamente, a essa medida; contudo, a apresentação de justificativas de ordem técnica, para exceções a essa política, tem provado, em muitos casos, ser uma segunda linha de defesa eficiente.

Há, sem dúvida, uma larga margem de possibilidades nos graus em que as funções podem ser descentralizadas. O grau de descentralização executiva pode diferir consideravelmente do grau expresso nas ordens oficiais sobre o assunto, o que ocasiona confusão em determinadas situações.

Em alguns órgãos, com os quais o autor está familiarizado, as atividades regionais integradas parecem estar bem estabelecidas, e os diretores

funcionais de divisão de Washington, ao que parece, se reconciliam quase que completamente com o fato de que suas relações com aquelas atividades tornaram-se, em grande parte, ou inteiramente, aconselháveis. Noutro grupo de órgãos, a integração das atividades regionais é mais ou menos nominal, permanecendo, sob a exclusiva direção dos diretores de divisão de Washington, setores substanciais do trabalho regional.

Em certo órgão que adota a forma de serviço regional integrado, o problema da "descentralização" está, presentemente, muito em foco, através de todos os seus setores.

O sucesso obtido na descentralização das funções executivas tem sido, porém, muito limitado; alcançou-se, contudo, um progresso considerável na descentralização de autoridade para as funções administrativas; este caso é um interessante exemplo da tese geral deste artigo.

A razão ostensiva para a descentralização de autoridade administrativa é facilitar a execução das funções executivas no nível local; presume-se, muitas vezes, que a existência de uma autoridade administrativa adequada no nível local poderia encorajar a descentralização das funções executivas. No entanto, há, na realidade, uma boa razão para se acreditar que a descentralização de autoridade, para os diretores regionais, pode, de fato, dar motivo a que os diretores funcionais em Washington revigorem seus esforços de resistência à descentralização das funções executivas.

A OBTENÇÃO DE UM EQUILÍBRIO EFICIENTE

Ainda há muita coisa a dizer a favor da integração, em cada um dos principais postos regionais, de funções regionais diferenciadas, sob a orientação vigorosa de um "dirigente local" cuja autoridade para agir dentro da área seja superior a de qualquer um dos chefes de divisão de Washington.

Embora seja verdade que deve haver, em toda a nação, um certo grau de uniformidade e harmonia na administração de uma determinada função, o que parece mais importante ainda é que as relações entre funções similares em qualquer localidade sejam suficientemente flexíveis para que se adaptem às circunstâncias peculiares a essa localidade. A obtenção deste objetivo requer ao mesmo tempo integração e descentralização.

Apesar disso, tem-se abusado, às vezes, da integração; as diversas funções regionais de alguns órgãos são de tipos tão diferentes e atingem grupos de clientela tão variados que não há nem necessidade nem justificativa para sua integração; assim, algumas das resistências que se lhe opõem baseiam-se no fato de que, algumas vezes, se esforçam para introduzi-la onde não serve a nenhum objetivo real.

A descentralização, por outro lado, por ser mais conciliável, é mais desejada. As funções que

exigem contatos diretos com clientela individual deveriam ser, geralmente, descentralizadas ao mais alto grau possível. Os esforços para se conseguir êsse objetivo não deveriam ser confundidos, contudo, com os argumentos contra ou a favor da descentralização; são problemas distintos e deveriam ser resolvidos separadamente.

A integração pode ou não, conforme um conjunto de circunstâncias particulares, ser desejável. A descentralização é quase sempre desejável quando há relações com o público. Deve-se acentuar que sob tais circunstâncias as obrigações não devam ficar com os que propõem a descentralização mas com os que insistem na centralização.

Ao se avaliar qualquer destas situações, deve-se dar uma atenção particular à possibilidade de que a adoção de uma política de integração possa, na realidade, impedir uma eficiente descentralização.

Em alguns casos obtém-se um grau satisfatório de integração instituindo-se comissões compostas de chefes das repartições locais separadas, nas cidades onde existam estas, de maneira que cada repartição se mantenha informada das atividades das outras.

Um grau mais profundo de integração se consegue, estabelecendo-se modalidades de cooperação para o desempenho de serviços administrativos. Estas medidas e outras semelhantes podem ser tomadas sem prejudicar, seriamente, a autoridade dos chefes de divisão, de Washington, e com apenas pequenas alterações no grau de descentralização envolvida.

Se contudo as circunstâncias autorizam a alegação de diversas funções regionais a uma série simples de repartições regionais integradas e se se decide descentralizar as responsabilidades executivas, o "administrador-geral" terá melhor oportunidade de sucesso nesta aventura difícil se estiver inteiramente a par das diferentes premissas sobre as quais a integração e a descentralização estão baseadas e dos conflitos que delas provavelmente resultarão; estará, assim, numa posição melhor para tratar, firmemente e de maneira adequada tais conflitos.

Entre as medidas que pode adotar para cumprir tal política está a alegação de responsabilidade, a um forte representante ou assistente do "administrador", lotado em Washington, para a supervisão como um todo, das atividades regionais de "linha".

As responsabilidades de um chefe típico de uma agência ou serviço são tão complexas que se vê forçado a confiar, em grande escala, nas indicações de seus principais assistentes. Geralmente a maior parte desses assistentes são chefes de divisões ou seções, responsáveis por segmentos específicos do programa total, sendo possível que suas informações sejam fortemente influenciadas por seus interesses pessoais.

As decisões do "administrador" certamente refletirão alguma tendenciosidade, a menos que tenha, em seu "staff" imediato, um representante ou um assistente que lhe apresente coerentemente o "motivo" para a descentralização de funções por intermédio de repartições regionais integradas.

Se houver alguma controvérsia entre um diretor de divisão de Washington e qualquer "dirigente" de repartição regional, o diretor de divisão de Washington está numa posição melhor para ganhar a questão; pode mesmo manter seu ponto de vista contra o julgamento combinado de todos os "dirigentes" regionais, em consequência de suas relações estreitas e diárias com o "administrador". A função de um representante da administração para as atividades regionais é, nestas circunstâncias, óbvia.

É também importante que os "dirigentes" regionais mantenham informado o representante ou assistente a cargo das atividades regionais, a fim de que sua responsabilidade pela condução eficiente dessas atividades seja perfeita. Se não lhe for dada esta responsabilidade, sua opinião e seu julgamento nunca terão a mesma força que as dos diretores funcionais de divisão com os quais é chamado a tratar e, em consequência, possivelmente, predominará o "pensamento funcional".

Em certo número de órgãos federais nos quais os "dirigentes" regionais prestam contas diretamente ao "administrador", está estabelecido que êsses "dirigentes" têm responsabilidade final pelo trabalho, executado em suas regiões ou distritos.

Contudo, na elaboração das estimativas orçamentárias, na distribuição dos fundos e nas decisões diárias sobre assuntos programados, o "administrador" é obrigado a confiar quase que inteiramente nas informações dos diretores funcionais de divisão, que não possuem responsabilidade para assegurar o equilíbrio e a coordenação essenciais ao sucesso da integração das atividades regionais.

Ao que parece, num órgão em que a única função do representante do "administrador" é estabelecer coordenação entre os diretores regionais e a repartição em Washington, as funções desse representante ficam quase que inteiramente limitadas à reconciliação de controvérsias individuais, entre Washington e os órgãos regionais, não sendo capaz de agir com autoridade suficiente para assegurar a coordenação e um reconhecimento próprio da responsabilidade delegada aos diretores regionais, de maneira que impeça que estas controvérsias cresçam.

É possível, sem dúvida, e talvez desejável em alguns casos, que se estabeleça uma integração limitada das atividades regionais sob a subordinação de um "dirigente" local ou regional, responsável somente por tal coordenação entre os superiores funcionais locais, coordenação esta que pode ser obtida através da cooperação voluntária destes.

Tal "dirigente" pode ser útil, ao representar, para a comunidade local, o órgão como um todo; pode, na realidade, supervisionar um pequeno "staff" administrativo que execute serviços administrativos limitados para todos os grupos funcionais, ligados à repartição.

Há uma forte suspeita de que este é o real estado de coisas em muitas organizações regionais onde os organogramas e manuais de serviços indicam que os "dirigentes" regionais têm autoridade de "linha".

Embora os esforços para estabelecer a boa fé dos "dirigentes" locais em tais casos não devam ser abandonados, seria preferível, em tais casos, reconhecer finalmente os fracassos e fazer uma revisão dos manuais e organogramas do que per-

mitir a continuação de debates infrutíferos, e algumas vezes calorosos, sobre pontos controversos os quais têm sido ganhos, para todos os efeitos, pelos diretores de Divisão, em Washington.

Concluindo, pode-se ressaltar que 90% dos servidores federais trabalham agora fora de Washington. Muitos estão empenhados em atividades que afetam diretamente o bem-estar dos cidadãos e suas comunidades.

Uma nova classificação cuidadosa da estrutura dos órgãos responsáveis pelas atividades regionais, em que se considerassem as premissas envolvidas, ao determinar-se a descentralização e a integração, seria proveitosa para resolver os problemas da atual administração e fornecer serviços mais eficientes aos cidadãos.

DOCUMENTAÇÃO

O Impôsto de Renda em face dos Modernos Métodos de Arrecadação

(Reportagem de FRANKLIN LIMA)

A MECANIZAÇÃO NOS GRANDES CENTROS POPULOSOS E SUA INFLUÊNCIA NA ARRECADAÇÃO DO IMPÔSTO DE RENDA

A DEFICIÊNCIA dos métodos aplicados na arrecadação de impostos foi sempre no Brasil fator decisivo para a evasão, fraude e estabilização das nossas rendas tributárias. Principalmente, no que diz respeito ao impôsto direto — cuja arrecadação nem sempre se fez dentro de uma política fiscal sadia — aquela falha ocasionou crescentes majorações de taxas, que hoje, em nosso país, são bastante elevadas.

Todavia, acompanhando a evolução científica dos novos métodos de trabalho, não poderia deixar o nosso governo de aplicar essas medidas saneadoras quanto à nossa política fiscal. E isso acaba de se concretizar com a nova política fazendária implantada pelo atual governo e com a instalação de processos mecanizados na arrecadação do impôsto de renda.

Já êste ano foram implantados os equipamentos "POWERS" do sistema de cartões perfurados, para a execução dos serviços nas Delegacias Regionais do Impôsto de Renda em S. Paulo, Minas Geraes e Rio Grande do Sul. Êstes equipamentos, que são os mais modernos para serviços dessa natureza, foram escolhidos pela Comissão designada para a realização da concorrência administrativa, determinada por S. Excia. o Sr. Presidente da República, por apresentarem características técnicas e econômicas de real vantagem. Os equipamentos "POWERS" são já usados em vários estabelecimentos no Brasil e no estrangeiro, inclusive no "Bureau of Internal Revenue" do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, que é a repartição encarregada da arrecadação do Impôsto de Renda naquele país. Espera-se, pois, com a generalização dessas medidas, nas Delegacias Regionais espalhadas pelo país, uma arrecadação daquele tributo, jamais realizada, solidificando, assim, a nossa política fiscal, e fornecendo maiores fontes para o custeio das nossas despesas orçamentárias.

A MECANIZAÇÃO NO ESTADO DE S. PAULO

O Estado de S. Paulo continua a ocupar o primeiro lugar na União, no quadro da arrecadação do impôsto de renda. Só no exercício de 1950, a arrecadação desse tributo alcançou neste Estado a quantia de Cr\$ 2.228.827.410,60. Êsse total foi superior ao do exercício anterior (o de 1949), em mais de 300 milhões de cruzeiros.

Nos últimos dez anos, o impôsto de renda teve, em S. Paulo, um extraordinário desenvolvimento. E' bastante observar que sua arrecadação, em 1941, foi de apenas Cr\$ 185.476.493,50. Em dez anos, subiu, portanto, de dois bilhões de cruzeiros.

Houve, nesse período, algumas majorações de taxas, mas, por outro lado, foram elevados ao dôbro, não só o mínimo de isenção, que anteriormente era de 12.000 cruzeiros, como abatimentos para encargos de família, além de outras deduções.

A Delegacia Regional de S. Paulo, não obstante a reorganização geral por que passaram os seus serviços, já não podia atender satisfatoriamente às necessidades atuais, em face do desenvolvimento econômico-social observado naquele Estado.

A mecanização, planejada há vários anos, tornou-se finalmente uma realidade, graças às providências adotadas pela atual administração fazendária.

Simplificados que sejam, por processos mecânicos, os serviços meramente materiais, que hoje absorvem grande parte dos funcionários especializados da repartição, maior cuidado poderá, evidentemente, ser dispensado ao contrôlê dos rendimentos, quer através da fiscalização interna, com os elementos de cadastro, quer através da fiscalização externa, de que é veículo o exame de escrita.

Em recente entrevista, o Sr. Celso Barreto, atual Delegado do impôsto de renda em S. Paulo, salientou a importância que terá a mecanização naquele Estado, evitando-se que, por falhas de ordem administrativa, o tributo possa recair apenas sôbre os contribuintes de boa vontade. Haverá



Dr. Celso de Abreu Barreto, ao ser empossado no cargo de Delegado do Imposto de Renda, em São Paulo, vendo-se ainda o autor desta reportagem, convidado especialmente para o aludido ato, proferindo algumas palavras

— disse êle — com a implantação dessa medida, uma grande severidade na fiscalização, severidade dentro da justiça, é claro.

Poder-se-á pensar que a inovação que constitui a mecanização poderá ocasionar num Estado, como S. Paulo, sérios transtornos de ordem administrativa e fiscal.

No entanto, o desenvolvimento que se pretende dar à arrecadação do imposto de renda através da mecanização, não causará, sem dúvida, o menor alarma ao contribuinte consciente de seus deveres fiscais, o qual vê, no que foge aos tributos a que êle lisamente se submete, o concorrente desleal, responsável, em boa parte, pela elevação de taxas que os impostos sofrem em sucessivas reformas.

Assim, mediante a mecanização de vários setores, como seja, o de cadastro, o de lançamento e o de estatística, a Delegacia Regional do Imposto de Renda em S. Paulo poderá alcançar seus elevados fins, dentro do quadro tributário do país, podendo-se prever desde já um sensível aumento na arrecadação daquele imposto no exercício de 1951, assim como maior presteza e eficiência na apuração das declarações, tendo-se em vista já terem sido aplicados nesse exercício os processos mecanizados.

A MECANIZAÇÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS

O Estado de Minas Gerais, como atestam as estatísticas, não tem correspondido, no tocante ao imposto de renda, às esperanças que ali alimentavam os precursores desse tributo em nosso país, pelo fato de ser a circunscrição mineira uma das mais populosas do Brasil. Efetivamente, tendo uma população de perto de oito milhões de habitantes, no exercício de 1950 somente 34.299 declarações de pessoas físicas foram apresentadas em todo o Estado, das quais cerca de 20% estavam isentas. Como se vê, esta cifra está muito aquém do que se poderia esperar do reconhecido patriotismo do povo mineiro, máxime tratando-se de uma das unidades da federação brasileira que mais necessita dos recursos governamentais.

A arrecadação em geral, de pessoa física e jurídica, está muito aquém da de S. Paulo, Distrito Federal e Rio Grande do Sul. O Estado do Rio de Janeiro, com uma população de menos de dois milhões de habitantes, com uma rede de coletorias em número de 52, e possuindo apenas duas Delegacias seccionais, conseguiu no ano de 1950 uma arrecadação de Cr\$ 119.161.339,90, quando o Estado de Minas Gerais, com nove Delegacias seccionais, cerca de 365 coletorias, arrecadou apenas

Cr\$ 287.325.520,80, sendo de notar que grande parte dos usineiros de Campos apresentam suas declarações na Capital Federal, o que muito diminui a arrecadação no Estado do Rio.

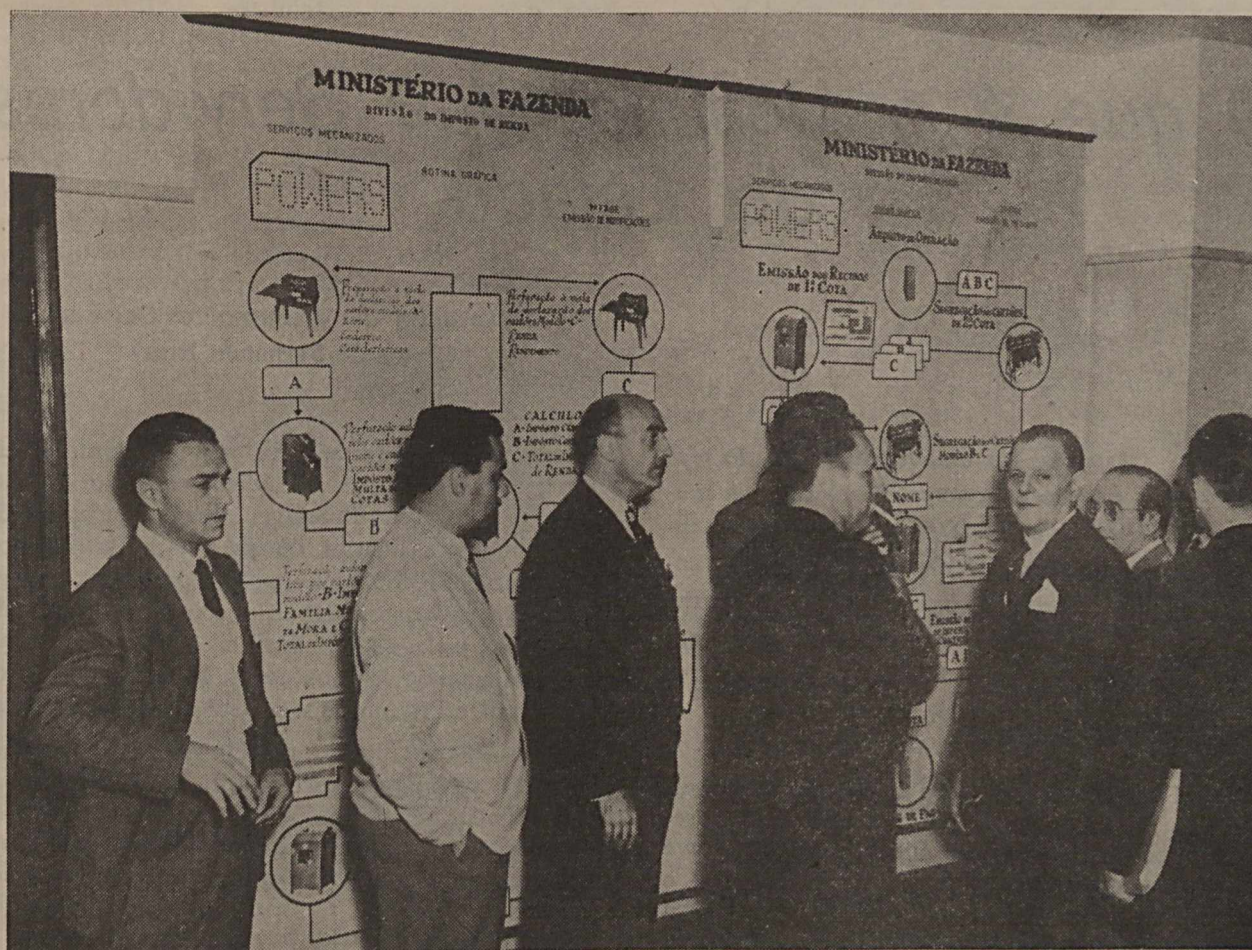
O Sr. Presidente da República, em recente mensagem encaminhada ao Congresso Nacional, apreciando a situação da receita pública, disse: "o aumento da receita pública depende, substancialmente, da atuação dos agentes da fiscalização, que devem, antes de tudo, orientar e instruir os contribuintes quanto ao fiel cumprimento de suas obrigações para com o fisco em geral". No sentido de facilitar aos órgãos lançadores e arrecadadores a cumprir o postulado acima transcrito, o Governo colocou à disposição do Dr. Cesar Prieto, Diretor da Divisão do Imposto de Renda, os recursos necessários para mecanizar as Delegacias Regionais de S. Paulo, Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Não há dúvida que, com esta sábia orientação, melhorará consideravelmente o serviço de lançamento, de cadastro e estatística, serviços esses que movimentam anualmente no Estado de Minas Gerais perto de quinhentos mil documentos de várias naturezas, e que até hoje só têm sido executados pelo processo moroso das máquinas de escrever, de produção muito limita-

da, e exigindo grande número de funcionários. No Estado de Minas Gerais existe uma região muito rica, criadora de gado, cuja arrecadação não tem correspondido à expectativa dos agentes do fisco, quer federal, quer estadual. E' para esse setor que converge atualmente toda a atenção dos órgãos arrecadadores, no sentido de desarticular a máquina que vem operando no intuito de fugir ao pagamento do imposto de renda, dando ao mesmo interpretação muito diferente ao que dispõe o regulamento, e que, se preciso fôr, será radicalmente alterado nesse particular. Os contribuintes do Estado de Minas precisam saber que de suas contribuições muito se poderá beneficiar o Estado, tanto assim que, no ano de 1950, só para as Prefeituras Municipais, o imposto de renda contribuiu com mais de oitenta e dois milhões de cruzeiros, que poderá triplicar com as providências que agora foram postas em prática, isto é, mediante os processos mecanizados.

O novo processo de mecanização, já iniciado, quando atingir a fase de seu pleno desenvolvimento, facilitará consideravelmente a expedição das notificações e recibos, de modo que as arrecadações anuais passarão a ser mais rápidas e muito mais eficientes.



Ao ser inaugurado o serviço "POWERS" na Delegacia do Imposto de Renda, em Belo Horizonte, foi feita a fotografia acima, vendo-se o Dr. Cesar Prieto, diretor da Divisão do Imposto de Renda, o Sr. Américo Celestino da Mota, Delegado Regional e outras personalidades assistindo à demonstração de uma das máquinas "POWERS", feita pelo Sr. Mário de Oliveira Bastos, gerente-geral da Divisão Powers no Brasil



Aspecto da visita do Sr. Ministro Horácio Lafer aos Serviços "POWERS" da Delegacia Regional do Imposto de Renda em São Paulo, em companhia do Diretor-Geral da Fazenda Nacional, Dr. Alberto de Andrade Queirós, do Delegado Regional, Dr. Celso de Abreu Barreto e do gerente-geral da Divisão Powers no Brasil

Outra razão de caráter fundamental para o bom andamento do plano de fiscalização que está sendo estudado pela Delegacia de Minas e São Paulo, consiste em aparelhar a repartição, completando a lotação de seu quadro de contadores, que no nosso modo de ver deve recair em técnicos já radicados no Estado, com residência fixa, o que paralisará as contínuas transferências, evitando-se, aos candidatos residentes em outros Estados, os deslocamentos prejudiciais, com o abandono de seus ambientes sociais já formados e estabelecidos.

A MECANIZAÇÃO EM OUTROS ESTADOS DA UNIÃO

Por falta de espaço, não analisaremos, nesta reportagem, os efeitos salubres referentes à mecanização nos Estados do Rio Grande do Sul e Distrito Federal. Deixaremos êsses dois Estados para uma posterior reportagem. Contudo, podemos adiantar que resultados surpreendentes teremos com a implantação da mecanização, nessas duas unidades da União. Aliás, na Câmara Federal, vários parlamentares já se fizeram ouvir, preconizando, para êste exercício, resultados muito maiores dos que foram previstos na elaboração orçamentária. O novo plano está sendo elaborado cuidadosamente com a instalação de uma comissão

presidida pelo Sr. Ministro da Fazenda, constituindo a mesma, os Srs. Andrade Queirós, Diretor-Geral da Fazenda Nacional, e Cesar Prieto, Diretor da Divisão do Imposto de Renda. Um severo controle na arrecadação será pôsto em execução, sendo que os formulários que vão ser empregados, com o fim de possibilitar êsse controle, já foram impressos no Departamento de Imprensa Nacional.

Ampliando, ainda, o setor de ação na mecanização do Imposto de Renda, o Sr. Cesar Prieto deverá embarcar para o Norte do país, onde estudará a possibilidade da imediata implantação do novo sistema, nos Estados da Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Norte.

Assim, é de prever-se auspiciosos resultados, que sobrevirão, sem dúvida, em face da nova política fiscal adotada pelo atual governo. O Imposto de Renda deverá proporcionar uma arrecadação jamais conseguida no país, principalmente nos Estados em que já estão instalados os processos mecanizados, que abrirão novos horizontes na nossa administração fazendária, contribuindo desta forma para o rápido desenvolvimento social-econômico de nosso país.

O que é o Hospital dos Servidores do Estado

Reportagem de VITORINO DE OLIVEIRA
(Fotos de Fernando Rios)

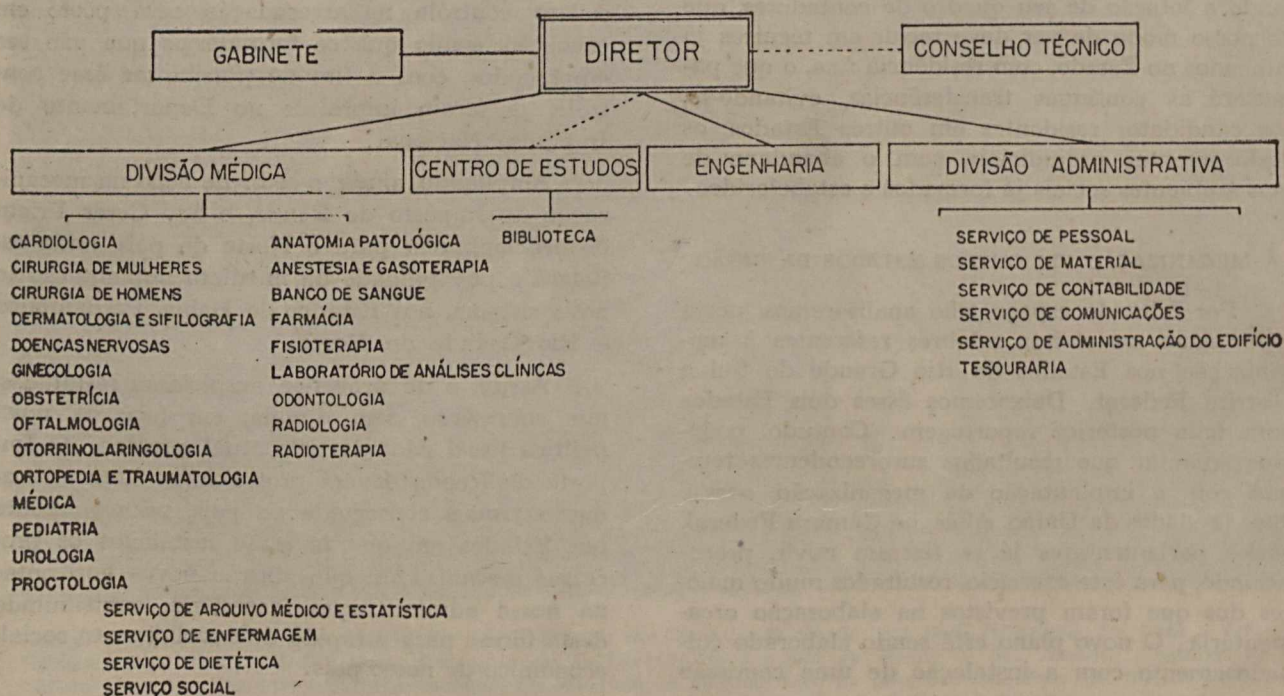
Aspectos de uma organização de elevado padrão no campo da assistência médico-hospitalar — Onde as previsões ficaram muito aquém da realidade — A angústia da falta de espaço — Como se explica o caso das consultas marcadas com um mês de antecedência — Providências para a ampliação do hospital.

COMEMOROU este ano o seu 4.º aniversário de fundação o Hospital dos Servidores do Estado. Inaugurado em outubro de 1947, teve o seu planejamento iniciado em maio de 1934 e a sua construção em maio de 1937. Magnífica realização no campo da assistência aos servidores públicos tem o Hospital dos Servidores do Estado

alcançado excelentes resultados na implantação de um sistema de prática médico-hospitalar de elevado padrão. Essa invejável situação, comprovada pelos médicos ilustres do país e do estrangeiro, foi também reconhecida pelo "American College of Surgeons" que o admitiu como nosocômio de 1.ª classe, padrão "A", classificação essa tanto mais honrosa quando se sabe que o H.S.E. é o único do Brasil e na América do Sul que já a obteve.

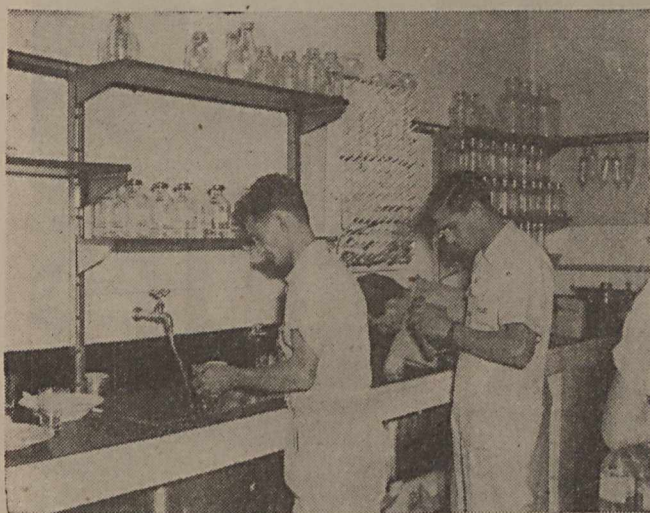
É ele constituído de um edifício principal com 11 pavimentos e de edifícios anexos numa área construída de 24.558,60 metros quadrados. No edifício principal encontram-se localizados, no primeiro e segundo pavimentos, 50 ambulatórios e mais os Serviços de Radiologia, Radioterapia, Fisioterapia, Farmácia, Social, Arquivo Médico e Estatística, o Gabinete do Diretor e os Serviços

ORGANOGRAMA DO HOSPITAL DOS SERVIDORES DO ESTADO



Administrativos. Do terceiro ao nono pavimentos funcionam as enfermarias, quartos de dois e três leitos, apartamentos e salas de operações e curativos e o berçário. Nos dois últimos pavimentos estão localizados a cozinha, o refeitório, o auditório, a biblioteca e os apartamentos para residência de enfermeiras e médicos internos.

Nos edifícios anexos situam-se 6 laboratórios de Anatomia Patológica, 20 Laboratórios de Pesquisas Clínicas, o Serviço de Odontologia e o Banco de Sangue.



Laboratório de Análises do H.S.E.

O terreno custou Cr\$ 13.785.000,00, a construção do edifício Cr\$ 49.639.618,50 e a instalação do equipamento mais de Cr\$ 30.000.000,00.

Todavia êsse nosocômio inicialmente planejado para atender a 30.000 pessoas, entre servidores e beneficiários, está, há muito, com a sua capacidade completamente esgotada. Calcula-se que hoje o número de servidores e beneficiários se eleve a quase 300.000, o que torna o seu atendimento extraordinariamente difícil.

As consultas que, em 1947 totalizaram 6.057, em 1950 chegaram a 210.763. As internações, de 158 naquele ano, passaram a 7.707; as intervenções cirúrgicas, de 106 chegaram a 10.161; os exames de laboratório, de 2.121 passaram a 167.297.

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS INTERNAÇÕES

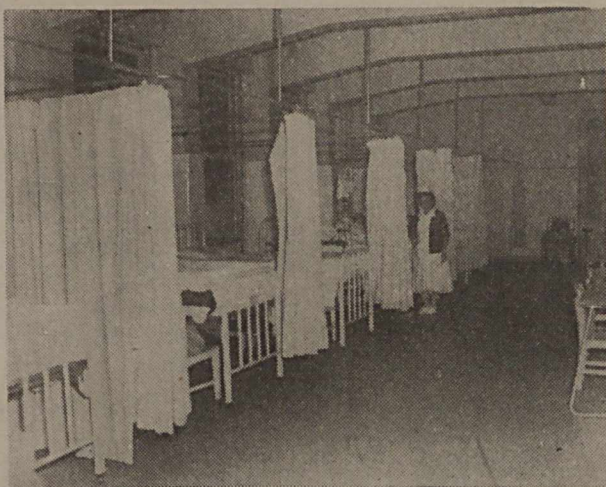
Clínica	%
Cardiológica	2,66
C. Homens	7,02
C. Mulheres	7,71
Dermatológica	1,90
D. Nervosas	1,03
Ginecológica	6,02
Médica	5,20
Obstétrica	39,81
Oftalmológica	1,35
Traumatológica	3,82
Otorrino	15,45
Pediátrica	1,12
Urológica	4,68
Protológica	2,23

O aumento sensível de serviços, como se verifica, exigiu maior esforço e dedicação de todos para, mesmo com o atendimento dêsse elevado número de pacientes, continuar o hospital a manter elevado nível de tratamento. A eficiência dos serviços auxiliares possibilitou uma terapia rápida e conseqüentemente maior utilização dos leitos hospitalares. O quadro abaixo mostra, comparativamente, o volume de internações no período 1948-1950.

	1948 — %		1949 — %		1950 — %	
Internações	4.537	23	6.723	36	7.707	41
Altas	4.225	22	6.628	36	7.710	42
Leitos ocup., p/mês	6.089	19	10.597	35	14.103	46
Leitos ocup., p/an	73.075	19	127.168	35	169.238	46

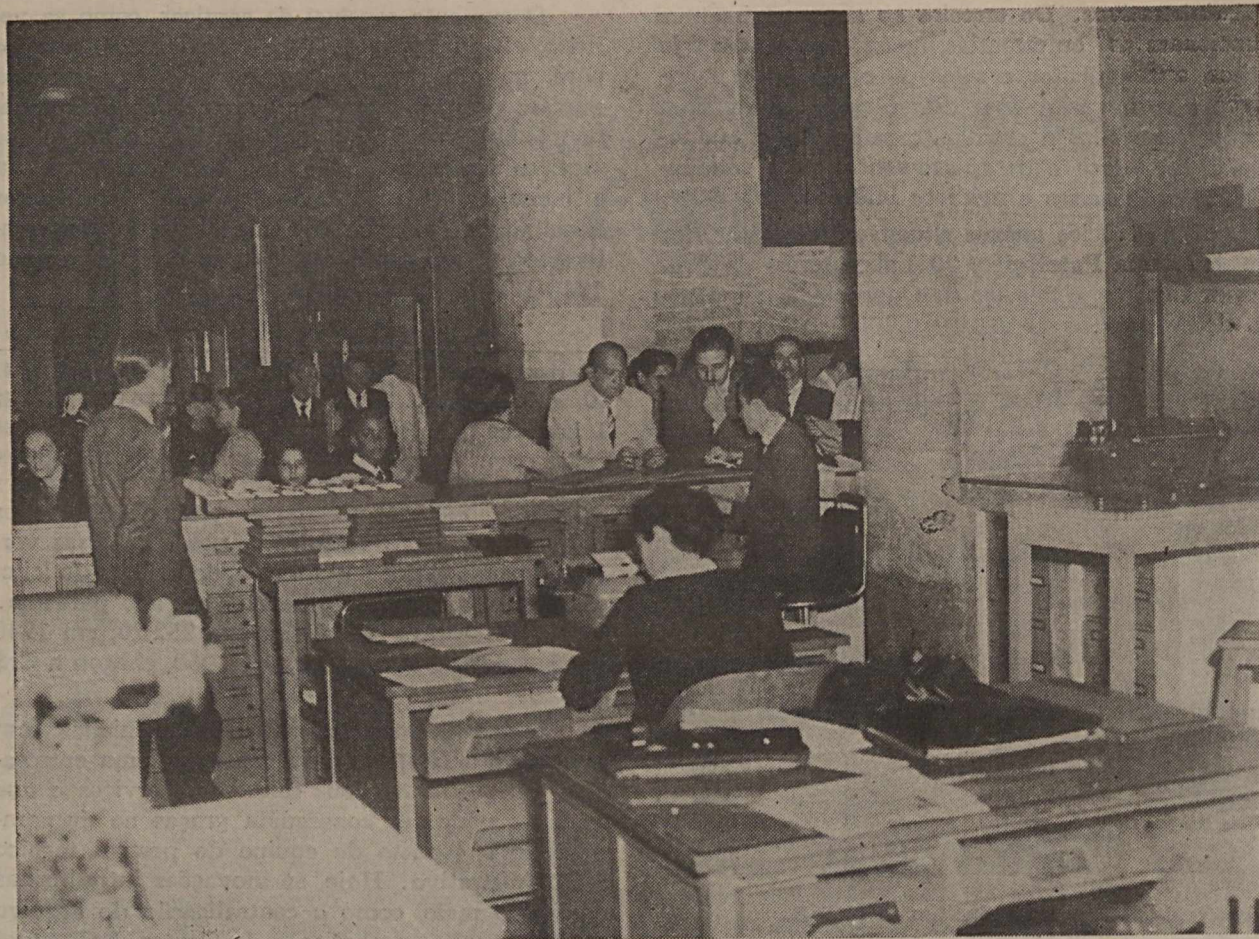
A manutenção de um hospital de 630 leitos exige cerca de 1.300 funcionários e vultosas verbas. Mesmo assim não foi elevado o custo do leito-dia que, em média, tem baixado de ano para ano. Em 1948 custava o leito-dia Cr\$ 252,70; em 1940 baixou para Cr\$ 205,80 e, em 1950, chegou a Cr\$ 176,10.

Imensas foram as dificuldades iniciais com que lutou o Hospital para conseguir uma entrosagem perfeita entre seus diferentes serviços e que somente pôde ser conseguida graças ao desprendimento e espírito de equipe do pessoal técnico e administrativo. Hoje, as inovações introduzidas em nosso meio, como a centralização do arquivo médico-hospitalar, a criação do Centro de Estudos e outros recompensam o trabalho inicial e já vêm permitindo a nosso País perspectivas lisonjeiras no terreno da medicina moderna.

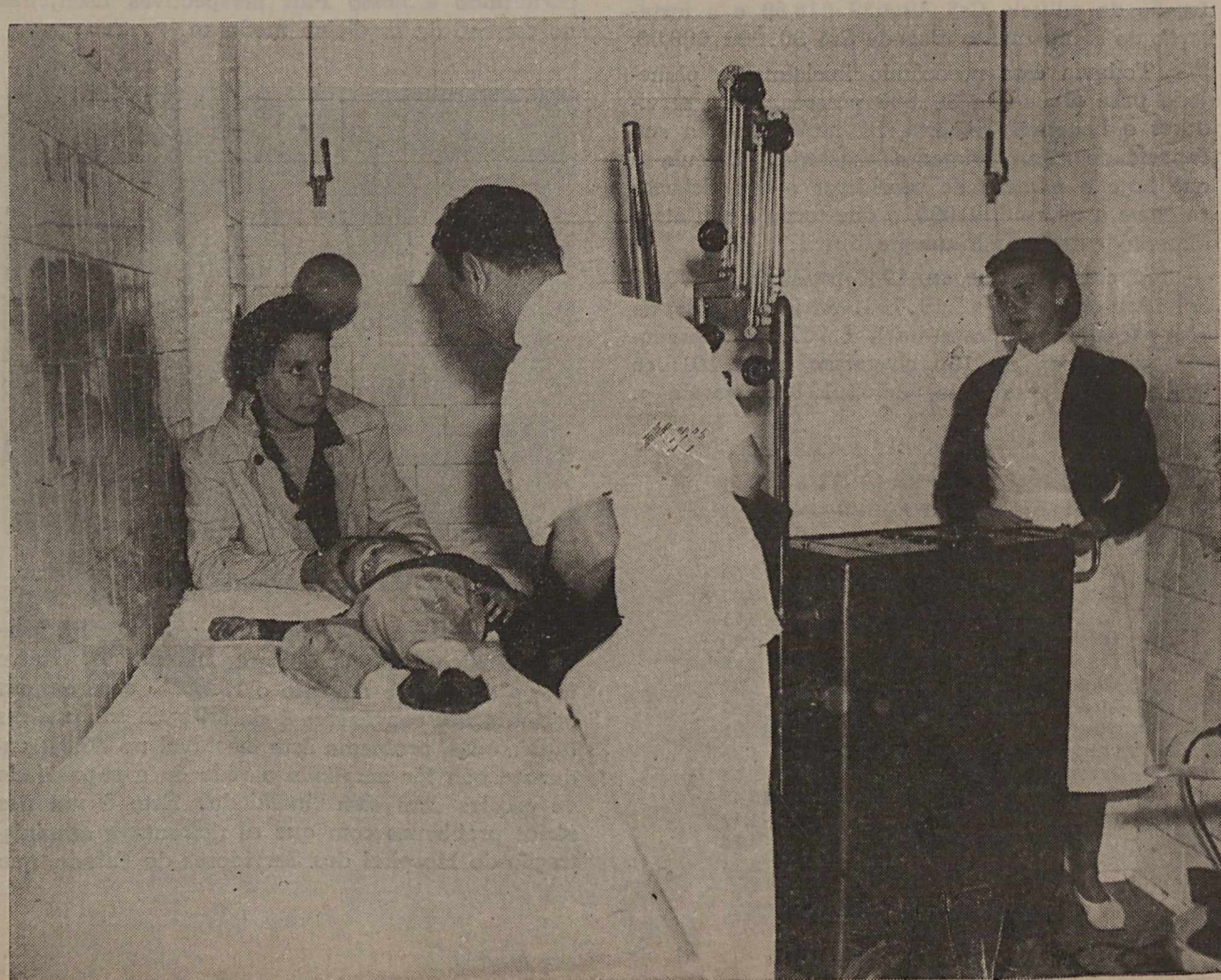


Vista parcial de uma enfermaria geral do H.S.E.

O moderno tratamento hospitalar exige pessoal técnico profissionalmente habilitado. Entre este o de que se ressentem o H.S.E. e as demais organizações congêneres é da falta de enfermeiras diplomadas, problema este insolúvel no Brasil enquanto não for ampliada a rede ou a capacidade de escolas com essa finalidade. Este é um dos sérios problemas com que se defronta a administração do Hospital dos Servidores do Estado, que



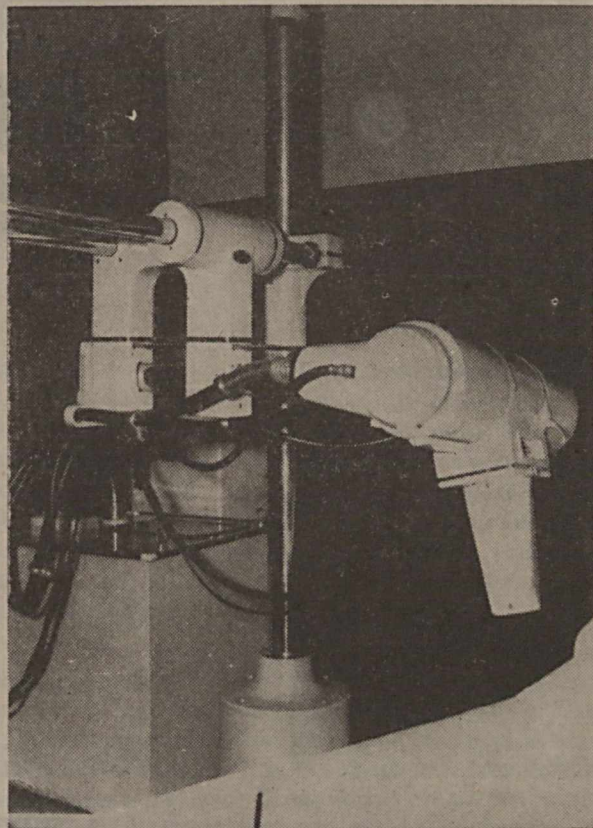
Seção de inscrições no H.S.E.



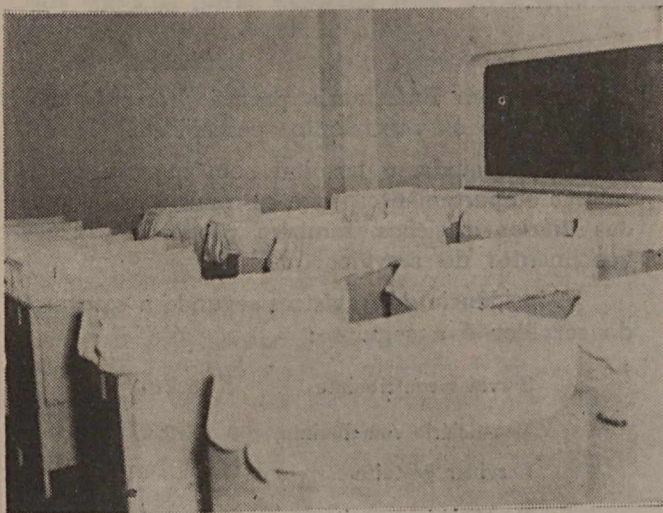
o terá resolvido, para suas necessidades, quando concluir as obras do edifício a ser construído junto ao edifício principal e onde funcionavam o Almoxarifado e o Serviço do Material daquela instituição. O edifício projetado ampliará a capacidade de internação para mais de 400 leitos, destinados às clínicas que mais se ressentem de leitos para internação: Pediatria, Ginecologia e Obstetrícia. Por outro lado, no edifício projetado será instalada uma escola de enfermagem onde serão matriculadas as auxiliares de enfermagem do próprio Hospital e onde serão admitidas aquelas que desejarem abraçar a nobre profissão exercida por Florence Nightgale, Ana Nery e outras.

O Hospital é, ainda, o único na América do Sul que atualmente faz a operação mecanizada das suas atividades. O planejamento do serviço e a idealização dos códigos foi realizada pelos doutores Mariano Augusto de Andrade e Aloísio de Sales Fonseca. O processo escolhido foi o Hollerith, com cartões perfurados, dividido em oitenta colunas verticais. Cada uma dessas colunas pode ser perfurada mecânicamente em 12 alturas diferentes. Feito o registro mecânico dos diferentes dados clínicos nos respectivos cartões, e após a conferência eletromecânica dos mesmos — o que elimina as possibilidades de erro na execução do trabalho, podem eles ser analisados por uma outra máquina — a separadora, que os agrupa segundo a informação desejada, à média de 400 cartões por minuto. Através de um controle dessa natureza se podem manusear milhares de fichas em prazos recordes e acompanhar os índices de qual-

efetuados pelos pacientes cobrem, muitas vezes, o custo do material gasto. O servidor do Estado, entretanto, concorre com pequena parcela para manutenção do Hospital, através do pagamento de suas despesas de internação, beneficiando-se, ainda, com descontos que lhe são feitos, segundo o



Moderno aparelho de Raios X do H.S.E.



Berçário — H.S.E.

quer enfermidade, seguindo-se a marcha das condições de qualquer hospitalizado.

O Hospital é mantido com parte do produto de arrecadação da taxa de Educação e Saúde, com a renda de seus serviços remunerados e com os recursos fornecidos pelo fundo de assistência do I.P.A.S.E. constituído na forma do artigo 37 do Decreto-lei 2.865, de 12-12-40. Não existe neste nosocômio objetivo de lucro, nem os pagamentos

montante de seus vencimentos e local onde se interne.

Têm direito aos serviços do hospital:

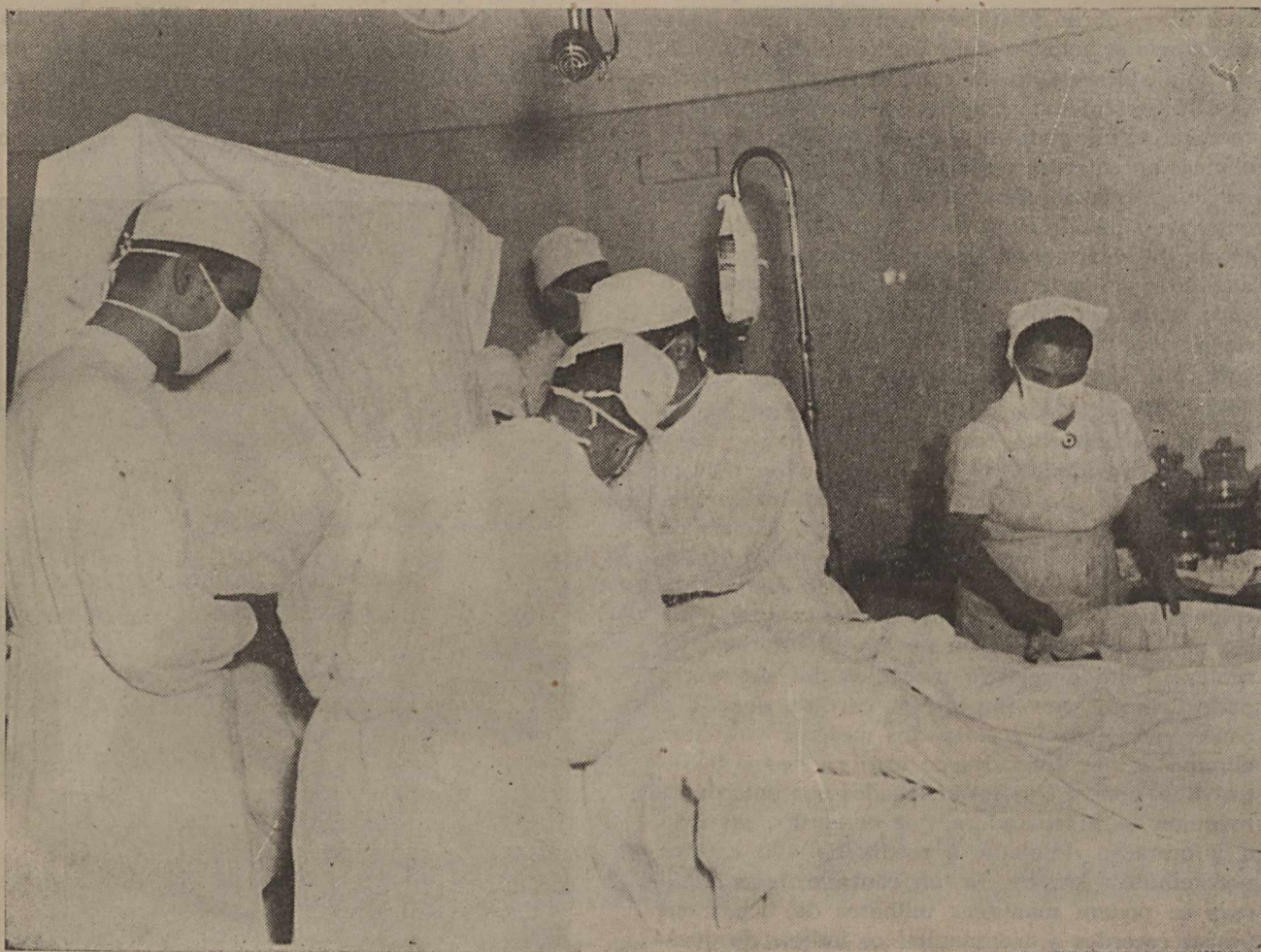
- a) funcionários públicos e extranumerários da União;
- b) funcionários e extranumerários do I.P.A.S.E.;
- c) serventuários da Justiça.

Quanto aos beneficiários do servidor, as pessoas de sua família assim definidas:

- a) a esposa, o esposo inválido, e os filhos ou enteados menores de 21 anos ou inválidos;
- b) mãe viúva e o pai inválido, se o servidor fôr solteiro ou viúvo;
- c) os irmãos menores de 21 anos, órfãos de pai e sem padastro, se o servidor fôr solteiro ou viúvo, sem filhos nem enteados;
- d) mãe solteira, sendo o filho solteiro ou viúvo.

Os serviços assistenciais serão gratuitos ou pagos, de acordo com o nível de remuneração e os encargos de família do servidor.

Sendo uma instituição para fazer medicina do mais alto padrão, funcionando como hospital



Uma intervenção cirúrgica no H.S.E.

para diagnóstico e tratamento, não está o H.S.E. aparelhado para prestar assistência domiciliária nem tão pouco para fazer remoção de doentes. Também não está aparelhado para funcionar como "pronto socorro".

Em casos excepcionais, o Serviço Social poderá conceder o remédio, depois de ter estudado cuidadosamente a situação econômica da família, o número de membros dependentes, a natureza da doença e o tratamento preconizado. Quanto às intervenções, só os médicos do H.S.E. podem decidir. Após o exame no Ambulatório, o médico decidirá da necessidade de internação, a qual dependerá, todavia, da existência de vaga.

O tratamento ambulatorio é gratuito, podendo os remédios ser adquiridos a preço de custo na farmácia do Hospital.

O tratamento dispensado aos pacientes internados é pago de acordo com os vencimentos recebidos, assim é que os servidores cujos vencimentos forem iguais ou inferiores a Cr\$ 2.170,00 (classe G) quando internados em Enfermarias nada pagarão. Aquêles, no entanto, cujos vencimentos forem superiores a Cr\$ 2.170,00 quando

internados em Enfermaria pagarão somente diárias segundo os vencimentos percebidos.

Conta, ainda, o hospital com quartos particulares e apartamentos, para os quais serão cobradas diárias especiais, também proporcionais aos vencimentos do servidor.

A incidência dos registros segundo a categoria do servidor é a seguinte:

Servidor contribuinte	5.840	} 17,80 %
Beneficiário contribuinte	8.220	
Servidor gratuito	26.306	} 82,20 %
Beneficiário gratuito	38.715	

É o H.S.E. dirigido, atualmente, pelo Doutor Helson Cavalcanti que vem procurando, na medida de suas possibilidades, ampliar os serviços do hospital a seu cuidado, tendo, como acentuamos, iniciado as providências para aumentar as possibilidades de atendimento hospitalar, com a demolição para construção do anexo ao lado do H.S.E., na Av. Barão de Tefé, empreendimento esse que mereceu inteira colaboração da Prefeitura do D. Federal, na retificação da Avenida, para permitir melhor aproveitamento de área.

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)

CAP. VII — VI PARTE

EMPRÊSAS pertencentes aos governos locais nos E.U.A. — Não é animadora, porém, a lista de cidades americanas que se aventuram a explorar empresas de utilidade pública. O número de entidades públicas que abastecem de gás várias municipalidades está diminuindo sensivelmente desde 1914. Com algumas exceções apenas, as usinas municipais produtoras de gás são agora encontradas nas pequenas cidades e só abastecem uma pequena proporção da população urbana americana. Só algumas cidades tentaram explorar serviços de bondes, como Detroit, Seattle e S. Francisco. Boston, New York e Philadelphia são proprietárias ou exploram serviços de viadutos ou ruas; mas o declínio mais evidente na exploração dos serviços dessa natureza pela municipalidade manifestou-se no setor da produção e distribuição de energia elétrica. Durante o último decênio verificou-se uma diminuição de cerca de 30% no número de empresas de propriedade do Estado. Só no setor do abastecimento de água é que se verificou um aumento do número de empresas de propriedade pública.

As principais razões do declínio da atividade de exploração de empresas de serviços de utilidade pelo Estado durante os últimos decênios são, primeiro, a da adoção de sistemas centralizados de produção em alta escala, segundo, o desenvolvimento dos consórcios ou cadeias de empresas e o domínio por esses consórcios exercido, e terceiro, os métodos de publicidade e propaganda das corporações concessionárias de serviços de utilidade pública. A notável diminuição do número de empresas de propriedade do Estado no setor da produção de energia elétrica e de gás foi consequência do movimento de fusão que atingiu a culminância em 1927. De acordo com Mosher e Crawford "A prestação de serviços pelo Estado, em ampla escala — exceto em certos anos — não parece ser provável num futuro próximo. Esta previsão é devida ao sistemático condicionamento da idéia do povo com respeito à conveniência de permitir que o governo se aventure em negócios, à convicção generalizada de que o governo é inevitavelmente mais ou menos ineficiente ao já defi-

nido sistema interligado de empresas, sistema esse que cobre extensas áreas e que representa uma inversão de capital tão grande que para desapropriá-las quer por compra, quer por meio de desapropriação, seriam necessárias várias emissões de títulos de dívida pública por um grande número de governos. Não se pode facilmente conceber no momento um tal programa, principalmente com os atuais métodos de avaliação" (1).

O fracasso de alguns consórcios, como o *Foshay* e o *Insull*, e a publicidade que se deu aos escândalos em que estiveram envolvidas outras empresas concessionárias de serviços de utilidade pública em virtude das investigações realizadas pela *Federal Trade Commission* puseram, pelo menos temporariamente, um termo às ondas de crítica que se levantaram contra a prestação desses serviços pelo Estado, coisa que era comum no decênio 1920-1930. Há razões para duvidar-se das grandes vantagens que, dizem, resultaram do movimento de consolidação. Os males criados pela administração interna das grandes companhias e os esforços empregados com o objetivo de controlar os diferentes órgãos do governo como também para influenciar a opinião pública, desacreditaram, pelo menos temporariamente, aquele movimento e a preferência pela administração privada dos serviços de utilidade pública em lugar de sua prestação por órgãos de propriedade do Estado. Não é, porém, muito certo que isto indica uma revivescência do interesse do público pelo movimento em prol da execução desses serviços pelo governo ou um simples retardamento do processo de extensão da centralização nesse setor industrial.

Um notável progresso no sentido de tomar o Estado a seu cargo a exploração dessas empresas, foi, portanto, o da intervenção do governo no setor da produção e distribuição de energia e a construção de um pequeno número de grandes Usinas. As mais importantes delas são *Boulder Dam* e *Muscle Shoals*. Depois que falhou o acordo

(1) Op. cit. pág. 543.

entre os Estados de Arizona, Califórnia, Colorado, Nevada, New México, Utah e Wyoming visando o aproveitamento da energia hidrelétrica do Rio Colorado, o Congresso aprovou uma lei que autorizava a construção da primeira das represas citadas. O Secretário do Interior foi autorizado a construir uma represa de 550 pés de altura com uma capacidade de 26 milhões de pés cúbicos de água, a abrir um canal de setenta e cinco milhas de extensão ligando *Laguna Dan* aos vales Imperial e de Coachella na Califórnia e a construir uma usina geradora com a capacidade de dez milhões de cavalos. O custo total da obra inclusive juros, está estimado em \$165.000,000 tendo sido proposto um plano de financiamento pelo qual em quinze anos toda essa importância mais os juros serão reembolsados pelo governo. As cidades situadas dentro do raio de alcance dessa represa estão elaborando planos de aproveitamento da água e fornecimento de energia. A obra oferece vastas possibilidades de desenvolvimento para a agricultura, para a indústria e outros setores de atividades comerciais na área do Pacífico Sul, pondo à disposição das cidades que não possuem recursos adequados de água, uma quantidade suficientemente considerável desse precioso líquido.

Quando da primeira Grande Guerra, o Governo construiu uma represa e usinas de beneficiamento de nitratos em Muscle Shoals, usinas estas que foram construídas a princípio para fins de defesa nacional. Tendo falhado as tentativas de arrendamento dessas usinas de beneficiamento de nitratos e das geradoras de energia a particulares e tendo vetado os Presidentes Coolidge e Hoover as leis que autorizavam o governo a explorar essa organização, o governo Roosevelt tomou a seu cargo controlar e explorar a unidade de Muscle Shoals e os grandes melhoramentos dela decorrentes por força da aprovação do *Tennessee Valley Authority Act*. O programa previsto pela lei incluía, entre outras coisas o melhoramento da navegação, do reflorestamento, do controle das inundações e a restauração da vida rural dentro desta área. A obra de Muscle Shoals implica no desenvolvimento de todo o sistema do Rio Tennessee numa série interligada de represas, usinas geradoras e linhas de transmissão de energia. Por autorização do Congresso a comissão que dirige a *Tennessee Valley Authority* está empenhada na construção de várias grandes represas.

Por meio desta e de outras obras similares, deseja o governo estimular a agricultura e a indústria e melhorar o nível de vida de toda a população rural em todas as zonas que podem ser servidas pelas empresas criadas. Pressupondo-se que a condução de energia é perfeitamente praticável a uma distância de pelo menos 300 milhas a Muscle Shoals pode servir às zonas em Alabama, Georgia, Tennessee, Kentucky e Mississippi como também a algumas áreas menores em Arkansas, Missouri, Illinois, Carolina do Norte e do Sul, Florida, Louisiana, Indiana e Virgínia. O governo empenhou-se na verdade em atividades a que o

Presidente Franklin Delano Roosevelt denominou de "a maior experiência feita por um governo". De acordo com o Professor Lilienthal, membro da comissão que dirigiu a empresa do Tennessee, o governo está tentando, com o seu programa de aproveitamento de energia, estabelecer um campo de operação que será comparável ao dos serviços de utilidade pública típicos. É propósito do governo estabelecer "uma medida padrão" pela qual poderão ser determinados quais os serviços que são razoáveis e quais as taxas cobradas que são módicas tanto para os serviços prestados pelo Estado como os prestados pelas companhias particulares. Nestas usinas geradoras de energia está se tentando desenvolver a produção de força elétrica e distribuição de energia de modo que as atividades privadas não possam ser desempenhadas com muito mais vantagem.

Ninguém pode prever no momento qual poderá ser o resultado final da entrada do governo federal no campo da produção e distribuição de energia elétrica. O sério e atemorizador prestígio de alguns consórcios e as ameaças de cessação das atividades da indústria de energia nos Estados Unidos obrigaram o governo a intervir nesse setor, pelo menos de uma maneira cuidadosa. Algumas grandes usinas do Estado, usinas essas que representavam talvez o papel de fator de equilíbrio em certas áreas podem promover o ajustamento das taxas e dos serviços das empresas privadas de modo a tornar desnecessária uma maior expansão das atividades do governo nesse campo.

Se for possível formar-se a respeito o necessário juízo na base da experiência de outros países, é provável que um acordo pelo qual o Estado e as empresas privadas dividiriam entre si esse setor de atividade seria a solução desejável para o problema do futuro controle da indústria de energia elétrica, sujeitas porém aquelas empresas a limitações e restrições explícitas que só podem ser determinadas por meio de uma modalidade qualquer de supervisão ou controle.

Muito embora a posse das empresas pelo Estado possa ser acompanhada da exploração das mesmas também pelo Estado, ela não é necessária porque é possível assinar contratos com administradores privados para que as administrem tomando-se as necessárias medidas para salvaguardar os interesses do público. Com esse fim em vista, Eastman recomenda, para as estradas de ferro, a criação de uma entidade incumbida de explorar a indústria, entidade esta que será diferente e separada dos demais órgãos do governo. Será escolhido um grupo de indivíduos que irão formar o conselho de diretores, os quais serão os únicos responsáveis pela direção da empresa de conformidade com os termos do acordo que lhe der origem. Tal plano foi adotado no caso de *Boston Elevated Railway Company* e no da *Canadian National Railway*. A empresa de propriedade do Estado administrada por particulares foi uma fórmula usada com sucesso na Inglaterra durante muitos anos tendo sido adotada no caso do *Central Electricity Board*

e no da *British Broadcasting Company*. O espírito do público inglês permite que se adote uma organização em que os administradores dos serviços de utilidade tenham liberdade para resolver as questões de rotina sob sua exclusiva responsabilidade, reservando-se o governo o direito de criticar e de mudar o conselho diretor quando os resultados de sua atuação não forem considerados satisfatórios.

Os problemas que resultaram da regulamentação ou da prestação de serviços de utilidade pública pelo Estado ainda estão a espera de solução. Muito embora se saiba que nas condições atuais é conveniente a adoção de uma ou de outra forma de controle e de regulamentação pública, a natureza desse controle e do alcance daquela regulamentação ainda precisam ser determinados.

Os próprios donos das empresas que exploram serviços de utilidade pública acabaram reconhecendo a necessidade de adequada e eficiente regulamentação, tornando-se pois defensores da idéia das comissões reguladoras. Mas estão ainda em fase de experimentação a medida de criação desses órgãos, a determinação de suas atribuições e a definição das relações entre os de âmbito estadual e local. Considerando o caso a vista do que ocorreu em New York, a comissão pode transformar-se num instrumento de defesa dos reais interesses para cuja regulamentação fôra criada. De fato, diz-se que os grandes serviços de utilidade pública exercem grande influência no sentido de que sejam nomeadas para as comissões pessoas que vêm com simpatia os interesses da empresa. Alguns exemplos flagrantes, perfeitamente evidenciados, desse fenômeno e o fato de que as empresas que exploram serviços de utilidade acabaram se transformando em ardentes defensoras das comissões reguladoras, levaram alguns dos líderes interessados pelo bem-estar público a pôr em dúvida a utilidade das comissões estaduais. Não se determinou ainda de modo satisfatório a maneira por que uma comissão pode ser constituída e investida de autoridade para que possa entender-se com os capitalistas e acionistas e ao mesmo tempo realizar os seus objetivos precípuos, isto é, os de defender os interesses do público.

Muito embora tenha havido um notável aumento da simpatia do público pela prestação de serviços de utilidade pelo Estado, não é definitiva a prova da superioridade e eficiência da medida. O argumento comum de defesa da prestação desses serviços por empresas privadas é o seguinte: "Afirma-se que o governo burocrático e ineficiente não tem iniciativa, e, não raro, é corrupto. Afirma-se também que ele é controlado em função de conveniências políticas e não pelos sãos princípios de eficiência das empresas particulares e que converteria os serviços de utilidade em simples peças da máquina política" (2). Muito embora alguns desses serviços administrados por particulares tenham sido explorados eficiente e econô-

micamente, muitos foram arruinados pelas manipulações financeiras, entregando-se os respectivos diretores às formas mais baixas de corrupção. As vantagens da prestação ou direção dos serviços de utilidade pública por particulares são igualmente exageradas em face dos defeitos reais e supostos da administração dos mesmos pelo Estado.

Tem-se escrito muita coisa para demonstrar a superioridade da empresa particular; muito do que se tem escrito é, porém, inspirado ou até pago pelos que controlam as empresas, os quais usam esse método para, conforme dizem, "acelerar a formação de uma opinião pública" favorável aos interesses privados. A denúncia desse método de propaganda pela Comissão Federal de Comércio desacreditou completamente grande parte das campanhas contra a prestação dos serviços pelo Estado, campanha esta feita pelos diretores e magnatas particulares de serviços de utilidade pública. Os processos contábeis são tais que é extremamente difícil conseguir-se dados que possam ser usados com segurança para fins de comparação. Passará ainda muito tempo antes que essas comparações possam ser realizadas, comparações estas suficientemente exatas para formar uma base para conclusões. Na realização dessas comparações é, porém, necessário ter em mente que os objetivos dos dois métodos são tão fundamentalmente diferentes que, embora seja difícil definir um lucro em termos de dólares e centavos para os serviços de propriedade do Estado, outras compensações e vantagens podem perfeitamente contrabalançar o que às vezes parece ser um prejuízo financeiro e uma diminuição de eficiência. De fato, cada um pode ser julgado por um padrão diferente que pode ser considerado superior em sua respectiva esfera. Os atuais problemas são: como poderão ser mais eficientes as empresas de utilidade pública pertencentes ao Estado? Até que ponto é conveniente ampliar o Estado seu campo de atividade?

Alguns princípios mereceram uma aprovação mais ou menos geral, como, por exemplo, o de que os serviços de utilidade pública, quer nas mãos do Estado, quer nas mãos de particulares, são melhor administrados quando integrados num sistema de monopólio regulamentado; de que os serviços de utilidade pública em que o elemento higiene entra em larga margem, devem ser explorados pelo Estado, e de que a exploração das utilidades pela municipalidade só pode obter êxito quando:

1. há um diretor executivo integralmente responsável que exerce o seu cargo enquanto bem servir;
2. a influência política e o favoritismo pessoal são excluídos da administração da empresa e
3. as finanças da empresa estão separadas das finanças da municipalidade.

Em tais condições parece não haver motivos que justifiquem a tese de que deve ser a admi-

(2) Joseph B. Eastman, op. cit. pág. 115.

nistração pública menos eficiente do que a particular. O requisito mais importante é o de que os Estados confirmem às municipalidades competência para construir e explorar estabelecimentos de utilidade pública, para criá-los, arrendá-los ou encampar os já construídos por particulares. O efeito de tal autoridade seria o de que as empresas que exploram serviços de utilidade pública estariam mais dispostas a prestar serviços adequados em condições justas e tornando assim desnecessária para o Estado a encampação ou a construção de estabelecimento de utilidade pública.

BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

Consultar as obras sugeridas no final do capítulo VI e mais as seguintes:

BONBRIGHT, James C., e Means Gordiner C. *The Holding Company; Its Public Significance and Its Regu-*

lation (Mc-Graw-Hill Book Company, Inc., 1932) Thompson, Carl D., *Public Ownership* (Thomas S. Crowell Company, 1925).

Confessions of the Power & Trust (E. P. Dutton Co., Inc., 1932) especialmente o cap. VII — "The War ou Public Ownership".

GRUENING, Ernest, *The Public Pays: A Study of Power Propaganda* (Vanguard Press. Inc. 1931).

What Electricity Costs., editado por Marris L. Cooke (New Republic, Inc., 1933).

BIRD, Frederick L., *The Management of Small Municipal Lighting Plants* (New York, 1932.)

BIRD, Frederick L., e Ryan, Frances, *Public Ownership on Trial* (New Republic. Inc. 1930).

(continua)

A Presidência e o Congresso

MERLE FAINSON

(In *Public Administration Review*, n.º 2, 1951)

The President and the Presidency, de Louis Brownlow, *Public Administrative Service*, 1949, 137 págs.

Presidential Agency — OWMR, The Office of War Mobilization and Reconversion, de Herman Miles Somers. *Harvard University Press*, 1950, 238 págs.

Bureaucracy in a Democracy, de Charles S. Hyneman. *Harper & Brothers*, 1950, 586 págs.

ÊSSES três admiráveis livros constituem prova (caso fôsse necessário fazer prova) de que a disciplina da administração pública não pode correr os riscos de uma simplificação precipitada. As conferências de Louis Brownlow sobre o tema *O Presidente e a Presidência da República* podem ser vistas, em seus aspectos de interesse administrativo, como simples reafirmação de conceitos e normas estabelecidas pelo *President's Committee on Administrative Management* que foi presidido pelo autor. A plataforma que o Professor Hyneman espousa implica, ao contrário, no reforço da autoridade do Congresso para dirigir e controlar a administração, opondo-se, neste particular, à atitude assumida pelo comitê presidencial que defendia a tese de que "se devia conferir ao Chefe do Executivo maior autoridade sobre essa administração". Tanto Brownlow como Hyneman discordam, pelo menos indiretamente, do simpático tratamento que o Professor Somers dispensa ao OWMR. As "diferenças de interesse, de capacidade e de métodos dos diversos Presidentes indicam", segundo Hyneman, "que os órgãos institucionais que criamos com o objetivo de auxiliar o chefe executivo a desempenhar suas funções, devem dar amplas oportunidades às novas e imprevistas formas de contatos e entendimentos. É provável que, quanto menos fizermos para regular por lei os métodos que o Presidente emprega em suas relações no campo administrativo, melhor estará a nação." Brownlow é mais incisivo. "Se o Presidente deve ter o direito de executar o seu trabalho conforme o desejo, por meio de seu próprio secretariado, através de seus órgãos de estado-maior civil ou dos titulares dos vários departamentos do governo, individualmente ou em equipe — direito êsse essencial à defesa de sua posição

constitucional — deve ele, a meu ver, recusar toda e qualquer proposta de criação do cargo de um Presidente Adjunto ou Presidente Assistente". O leitor deverá, por isso, envidar seus esforços para conciliar as opiniões contrárias que abundam nestes dois primeiros livros.

I

Daria, porém, uma falsa impressão o exame dessas obras exclusivamente do ponto de vista da polémica que sustentam. Cada um dos autores faz suas contribuições especiais, o que será levado em conta, ponto por ponto. A tarefa a que Brownlow se dedica pode ser melhor definida com suas próprias palavras: "Pretendo considerar, nestas palestras, a Presidência como uma instituição peculiarmente americana, originária do costume e da lei; pretendo, além disso, examinar os atributos do cargo de Presidente, a maneira por que são escolhidos os homens que ocupam êsse cargo, o que se espera desses homens, como são controlados e que meios dispõem para realizar suas tarefas, pretendendo, também, determinar qual a assistência de que êles necessitam a fim de fazerem o que dêles se espera". A primeira conferência é, em essência, um estudo dos vários papéis representados pelo Chefe Executivo, isto é, de estadista, de líder político, de administrador e comandante-chefe das forças armadas. De início, procura Brownlow contornar o encargo que êle próprio se propusera, isto é, de reforçar a presidência a custa de outros poderes de governo. Cada um desses poderes, diz êle, precisa reforçar-se a fim de desempenhar mais eficientemente suas funções. Entregou-se ao louvável esforço de evitar a dicotomia implícita na conjunção "ou" como uma atormentadora deixa para uma posterior discussão do assunto.

A segunda, terceira e quarta conferências que dizem respeito, respectivamente, à maneira por que escolhemos os presidentes, ao que esperamos dêles e ao como os controlamos, seguem uma linha muito batida. Mas êle conta a sua história com graça e inteligência. A sua participação pes-

soal em alguns dos acontecimentos que narra, uma leitura e uma reflexão judiciosas além de uma noção muito feliz da anedota, dão animação e vitalidade ao que poderia facilmente degenerar numa reiteração monótona do que já nos é muito familiar.

Nas duas últimas conferências Brownlow fala das responsabilidades administrativas e coordenadoras do Presidente da República. Neste ponto, afirma ele que “os instrumentos com que munimos o Chefe Executivo são... deficientes. Não lhe conferimos autoridade condizente com sua responsabilidade”. Para reforçar essa autoridade ele sugere: 1) agrupar todas as unidades administrativas do governo federal num número mais prático de grandes departamentos que passariam a executar, inclusive, o trabalho hoje a cargo dos órgãos reguladores independentes; 2) conferir ao Presidente competência para redistribuir e reagrupar as funções, por meio de decreto, dentro de cada departamento, votando-se uma lei de reorganização permanente que lhe permitisse apresentar ao Congresso os planos de reorganização que afetam a mais de um dos grandes departamentos, sujeito, porém, em se tratando de questões de grande relevância, ao “veto” do legislativo; 3) proibir as corridas ao legislativo em busca de créditos, além de conferir-se ao Presidente o poder de vetar qualquer item dos atos relativos a assuntos orçamentários e 4) ampliar o secretariado da Presidência a fim de que possa prestar serviço aos comitês interdepartamentais e realizar uma coordenação administrativa mais eficiente dentro do setor executivo do governo.

Afirma o autor que, uma vez conferida ao Presidente da República autoridade à altura de sua responsabilidade, poderá ele responder pelo exercício dessa autoridade. Essa responsabilidade poderia ser perfeitamente apurada por meio do “emprego cada vez mais intenso dos comitês conjuntos incumbidos de manter constantes contatos com o Executivo em matéria de planejamento e execução de determinados programas” e não pelas “exigências desnecessariamente minuciosas relativas aos processos de execução das leis que ele (o Congresso) vota.” No campo da administração fiscal, tais comitês receberiam os relatórios de um auditor-geral nomeado pelo legislativo, auditor esse que seria incumbido de proceder a um exame das contas do governo, apresentando a respeito seu parecer ao Congresso.

Identificará o leitor nessas conferências o mesmo ponto de vista filosófico e muitas das proposições contidas no relatório do *President's Committee on Administrative Management* de há quinze anos passados. Algumas dessas sugestões são discutíveis, mas a necessidade de aceitação de bom número delas ainda persiste, verificando-se, com o correr dos tempos, a sabedoria com que foram concebidas as linhas gerais da reforma que Brownlow e seus colegas foram os primeiros a defender. Permeando esses ensaios, encontra-se a convicção de que o governo popular obtém êxito

quando o Presidente dispõe de meios para exercer integralmente sua autoridade de chefe. Desenvolve-se essa tese de modo vago, mas o que falta a suas conferências em matéria de substância e sistemática é mais do que compensado pela riqueza do anedotário e da madureza dos conceitos expendidos.

II

O excelente estudo do *Office of War Mobilization and Reconstruction* (OWMR), de autoria do Professor Somers é mais especializado do que as conferências de Brownlow, mas sua principal preocupação é o tema geral da assistência ao Presidente da República, visando a facilitar o cumprimento de suas obrigações. O ponto central do trabalho de Somers é o problema representado pela coordenação de programas, submetendo por isso a experiência do OWM-OWMR a intenso exame, em virtude da luz que lança sobre a questão dos métodos de ação que estão em íntimas relações com esse problema.

Começa o autor sua análise com um levantamento completo e equilibrado dos vários esforços feitos, antes do aparecimento do OWM em 1943, com o intuito de promover a coordenação dos planos militares. Os dois capítulos seguintes (segundo e terceiro) tratam da criação do OWM por decreto executivo e do OWMR por estatuto legal, das funções e da orientação dessas duas unidades e das suas relações com outros órgãos coordenadores. Os três capítulos que se seguem são dedicados ao exame de uma série de casos ocorridos nos três principais setores em que o OWMR se empenhou (distribuição de recursos, problemas de potencial humano e reconversão industrial) procurando o capítulo final destilar as lições oriundas da experiência do OWM-OWMR com a conseqüente proposta de criação de uma unidade incumbida de coordenar os planos, a fim de assistir o Presidente, tanto em tempo de paz como de guerra.

Conforme assinala Somers, a linha de conduta do OWM foi estabelecida pelo seu primeiro diretor, Byrnes. Ao ver dêste, o órgão devia fazer tudo o que pudesse a fim de não assumir responsabilidades executivas; o seu campo de jurisdição ao *front* interno devia ser amplo como o do Presidente; devia agir em nome do Chefe Executivo com autoridade igual a dêste; devia concentrar seus esforços exclusivamente nos principais setores de sua competência e devia funcionar principalmente como árbitro nos casos controversos e não como órgão de planejamento prévio. A pequena equipe de servidores foi mantida, as incumbências de trabalho continuaram a ser inconsistentes e as delegações de autoridade aos subordinados foram evitadas.

Na prática, tanto o OWM como o OWMR desviaram-se destes princípios em casos específicos. O primeiro enveredou por um campo mais positivo de planejamento da reconversão, quando

esposou o relatório Baruch-Hancock. O segundo, tornou-se mais tarde uma espécie de casa matriz ou unidade central de um sistema incumbida do desempenho de atividades de execução da *Retraining and Reemployment Administration*, do *Surplus Property Board*, e do *Office of Contract Settlement*, por exemplo. Posteriormente, o funcionalismo do órgão aumentou substancialmente, tornando-se sua estrutura mais formal do que antes e, pelo menos durante a gestão de Snyder, tanto o pessoal como o diretor trabalharam com objetivos contrários.

O Professor Somers acredita que eram bons os princípios fundamentais empregados por Byrnes na administração do OWM e que as funções de coordenação do órgão deviam ser contínuas e desempenhadas pelo secretariado executivo do Presidente da República. O órgão coordenador que ele propõe seria dirigido por um assistente do Chefe Executivo, assistente esse que "deveria ser um dos seus auxiliares e consultores permanentes de toda a sua confiança". O coordenador em causa seria auxiliado por uma pequena equipe de alto nível e que não deveria ir além de 25 pessoas. Estas deveriam ser possuidoras de conhecimentos gerais em vez de serem técnicos especializados ou, melhor, devia essa equipe ser formada por pessoal político na mais elevada acepção do termo... identificado, clara e voluntariamente, com o programa presidencial", devotando seus esforços ao cumprimento de uma diretriz sistemática dentro do organismo executivo. O Professor Somers não levou em conta o fato de que o pessoal de um órgão tão identificado com um determinado Presidente dificilmente resistiria a uma mudança do homem no poder. Conforme ele mesmo afirmou "... a eficiência pode dobrar-se às necessidades do regime democrático". Presumivelmente, o órgão teria que levar em conta a continuidade da função e não do pessoal.

Se a Presidência fôsse um barco vazio que cada presidente pudesse carregar e descarregar a seu bel prazer — e eu acredito que assim deveria acontecer — é difícil de saber-se quais as vantagens de sua institucionalização na forma rígida proposta pelo Professor. Pode-se concordar com ele quanto a importância da continuação da atividade de coordenação dos programas governamentais, discordando-se deles, porém, quando adianta que cada presidente deve ter liberdade para utilizar os seus próprios instrumentos de ação, por cujo intermédio se desobrigará de suas responsabilidades. É fácil suspeitar que nesta matéria são decisivos, acima de tudo, os hábitos de trabalho e a personalidade do presidente e que a necessidade de assistência — necessidade esta que existe realmente — não pode ajustar-se a um único plano administrativo procustiano.

A criação do OWM, depois do aparecimento da obra do Professor Somers, oferece um vívido exemplo da maneira por que as necessidades e a personalidade do presidente, assim como as circunstâncias, interagem levando-o a promover a

criação de seus próprios meios administrativos. Sem pretender julgar, em instância final, o OWM na sua presente fase de desenvolvimento, as dificuldades em que se vê envolvido o Primeiro Magistrado dão, mais do que nunca, a idéia do grande juízo de conceber-se a função de execução e coordenação de programas como de natureza altamente técnica, semelhante a que se desempenha com o intuito de conseguir a realização de um trabalho qualquer. Muito embora Somers não caia nesta armadilha, seria de desejar que ele prestasse mais atenção aos aspectos políticos de coordenação de programas de atividades, ao instável equilíbrio de interesses, às aspirações que exercem pressão sobre a presidência, às técnicas do ajustamento desses programas, à conciliação dos interesses em jogo e à síntese criativa (tanto fora como dentro do órgão executivo), coisas que constituem, aliás, a própria essência de uma bem sucedida coordenação no campo em aprêço.

O objeto do estudo do Professor Somers é, acima de tudo, a coordenação de programas e não a programação ou o planejamento. Como ele próprio assinala, o principal interesse do OWM-OWMR é a solução dos litígios e não os planos de realizações a longo prazo. O órgão coordenador de programa por ele proposto operaria na base do mesmo estatuto do OWM-OWMR. A dificuldade, no que pèse a fusão do planejamento prévio com a coordenação de programas de trabalhos, gerou, porém, um dilema administrativo todo peculiar. O órgão de planejamento, colocado por si mesmo à margem da corrente dos pronunciamentos administrativos, realiza belos planos mas é frustrado em seus intentos relativamente à implantação desses planos. Os órgãos de planejamento, ligados mais intimamente a certas autoridades que vivem sob a pressão de responsabilidades oriundas da obrigação de executar programas, vêm-se envolvidos em atividades de rotina e gastam a maior parte de seu tempo "apagando fogo" em vez de olhar para frente a fim de evitar o próprio colapso. Tendo por base esta experiência, poder-se-ia levantar a voz para os céus e pedir uma integração mais severa do planejamento prévio com a coordenação de programas; mas a necessidade continua a ser um fato, apesar de mal identificada e com um aspecto exterior que muda muito facilmente. As improvisações e soluções apressadas têm que ser as preferidas em lugar das lutas de extermínio mútuo. Essas soluções não podem, todavia, substituir a visão do problema, a perspectiva clara e a boa orientação.

III

Enquanto o principal interesse de Brownlow e Somers é o exercício da autoridade através da presidência, o motivo central em *Bureaucracy in a Democracy*, de Charles S. Hyneman, é a procura dos meios necessários à limitação da autoridade do presidente. O problema que focaliza seria, pois, melhor enunciado com as próprias pa-

lavras dêste livro: "O que podemos nós fazer para aumentar nossa certeza de que as altas autoridades públicas e os demais funcionários que executam o trabalho diário do Estado nos darão de fato aquela espécie de governo que o povo americano deseja?" O Professor Hyneman apresenta sua solução sob a forma de uma vigorosa afirmação da doutrina de supremacia do legislativo. "O Congresso", sustenta êle, "deve especificar no texto da lei toda a orientação, todas as condições, todos os princípios que êle já sabe, previamente, que deseja ver postos em prática nas situações que, segundo êle próprio espera, hão de surgir". A fé na capacidade do Congresso para determinar as regras e normas administrativas alia-se a uma atitude de cepticismo diante de todas as propostas de extensão do alcance do controle presidencial sobre a administração. O livro de Hyneman é, por isso, um severo desafio às ortodoxias doutrinárias que dominaram os círculos da administração pública nos últimos anos. Sua tese iconoclasta se desenvolve com uma lógica enérgica e uma consistência corajosa que inspira admiração mesmo quando não nos leva a concordar com êle. Parafraseando o Juiz Holmes, a vida da administração não está na lógica mas na experiência. Pelo menos ao autor desta crítica parece que o Professor Hyneman não levou na devida conta a diversidade da experiência administrativa que sua lógica abstrata procura conter.

O plano da obra pode ser sintetizado da maneira que segue. A Parte I, *Burocracia e Democracia: Realidade e Ideal*, define o problema como sendo o de controle da administração, subordinando-a às autoridades políticas que são eleitas pelo povo. A Parte II diz respeito à "Direção e Controle pelo Congresso". Como já se afirmou, Hyneman considera de modo amplo as responsabilidades que podem ser muito adequadamente atribuídas ao Congresso. O seu estudo do papel que êste desempenha, real e potencialmente, é de seis categorias:

1) determinação estatutária dos objetivos administrativos e dos processos de execução dos trabalhos da administração pública;

2) medidas de organização;

3) controle financeiro;

4) determinação das normas de conduta administrativa;

5) revisão dos atos da burocracia; e

6) participação na escolha dos indivíduos para os altos postos administrativos e também na exoneração desses indivíduos. A Parte III intitula-se "Direção e Controle pelo Presidente". Esta contrasta de modo flagrante com a Parte II. Neste particular, é melhor citar o próprio Professor Hyneman quando diz: "Minhas convicções a respeito do que o Presidente pode ou não pode fazer pessoalmente e minha incerteza quanto às consequências de serem as decisões tomadas em

seu nome pelos componentes de seu séquito político e pelos burocratas que o cercam, fazem com que eu relute em recomendar a extensão da autoridade presidencial no campo administrativo." Revela-se, facilmente, em todo êsse capítulo da obra em aprêço uma séria tendência para considerar o Presidente do ponto de vista pessoal e não institucional, imaginando-se que as decisões a que êle não dedicou sua particular atenção estão necessariamente fora de seu controle. Parece que o autor é mais sensível aos abusos e não aos usos da hierarquia, além de cometer certa falta quando não aprecia o fato de que, devidamente salvaguardadas, as delegações da autoridade presidencial podem servir perfeitamente como instrumentos de direção e controle.

A Parte IV do livro é dedicada a um exame acurado dos três órgãos centrais de *staff*: o Bureau de Orçamento, a Secretaria Central de Contabilidade e a Comissão de Serviço Civil. Outros órgãos de natureza idêntica como o Conselho Econômico, o Conselho Nacional de Segurança e a Junta de Chefes de Estado-Maior são objeto da atenção do autor, que também não trata da experiência de coordenação dos programas de guerra analisada por Somers.

Na Parte V, intitulada "Direção e Controle Dentro da Organização Administrativa", Hyneman atingiu o ponto culminante de sua obra com resultados na verdade excelentes. Tendo adquirido seu valioso tirocínio como diretor do *Foreign Broadcast Intelligence Service*, da Comissão Federal de Comunicações e, mais tarde, como assistente do chefe executivo da mesma comissão, êle oferece um relato autêntico e autorizado das atividades e problemas de ordem interna de uma comissão reguladora, relato êsse sem precedentes na literatura sobre o assunto. Um dos pontos mais interessantes dessa narrativa representa uma das críticas mais venenosas às recomendações do *President's Committee on Administrative Management*, isto é, uma das críticas que chegaram ao conhecimento do autor dêste artigo.

A Parte VI e última da obra constitui, em sua essência, uma proposta de atenuação da rivalidade que ora existe entre o executivo e o legislativo, por meio da instituição de um conselho central orientado diretamente pelo Presidente da República e composto de parlamentares prestigiosos, de altas autoridades administrativas e de líderes das agremiações partidárias. "O Conselho Central seria o responsável pela formulação do programa de governo e, também, pela orientação a ser imprimida ao cumprimento desse programa." Hyneman não diz que sua proposta representa algo de inédito nem a considera como uma panacéia capaz de impor, automaticamente, a harmonia às relações entre o executivo e o legislativo. Êle até afirma que ela seria apenas um passo vacilante no sentido da eliminação dos conflitos que caracterizam os atuais contatos entre os dois poderes. Mais adiante examinaremos sua proposta.

Um dos grandes méritos do livro do Professor Hyneman é, porém, a revelação categórica de suas preferências em todos os pontos. Ele tem a coragem de nadar contra a correnteza. Mesmo quando não se concorda com ele sente-se que sua maneira de expor idéias estimula e desafia e que ele utiliza uma prosa simples e lúcida que é sempre franca, enérgica e objetiva.

Há, todavia, no estudo de Hyneman algumas impropriedades que merecem menção. Uma delas decorre do fato de não distinguir ele entre a competência legal do Congresso e a sua competência técnica ou funcional. Não se pode discordar da proposição de que o Congresso pode, caso ache conveniente, interessar-se exclusivamente pelas minúcias da organização do Executivo. Constitui, porém, questão bem diferente o saber se isto representa uma fórmula hábil de utilização da alta competência do Congresso. Não há, de certo, nenhuma linha mágica que possa, automaticamente, delimitar as esferas de atividade do Congresso e da burocracia. Restam, porém, os casos da orientação política, das prioridades e da respectiva capacidade funcional. Há, por exemplo, muito mérito em realçar-se, como faz Hyneman, o direito de intervir o legislativo em questões de grande ou de pequena importância. A questão, ainda é, porém, a de diferenciação entre êsses grandes e pequenos e a de canalização das energias do Congresso para fins de determinação de importantes diretrizes, coisa que exige investigação e debate e não dissipação de esforços em divagações triviais sobre termos técnicos para as quais a opinião do leigo pouco valor tem.

Outro ponto fraco na análise de Hyneman, ponto êsse ligado à sua tese da supremacia do Congresso, é o da sua disposição para fazer romance em torno do importante significado do legislativo como instituição representativa menaspresando ao mesmo tempo o papel de representante que o Presidente e os órgãos executivos também desempenham. Pode ser que o Professor Hyneman exagere propositadamente seu ponto de vista a fim de oferecer uma espécie de antídoto para as recentes tentativas, superficiais ou radicais de difamação do Parlamento. Nesse caso, êle sugere um excelente corretivo, muito embora corra o perigo de contribuir para a incompreensão do papel de administrador do Presidente em seus aspectos políticos. Não é insulto aos muitos indi-

víduos capazes e dotados de espírito público que trabalham no Congresso realçar o fato de que êles são levados a agir sob o domínio das inibições de seus constituintes locais e que é o Presidente e a burocracia que o assiste que devemos considerar como elementos que promovem a fusão das perspectivas e opiniões populares, fusão essa que resulta do fato de servirem ambos aos constituintes de toda a nação.

No entanto, conforme o próprio Professor Hyneman muito propriamente afirma, a trama da política pública e da administração no sistema americano deve ser afinal entretecida da mesma forma que as contribuições do Congresso e da Presidência que são afinal recíprocas. Seu projeto de criação de um conselho central em que ambos seriam representados, constitui um reconhecimento construtivo dessa mútua dependência. E' pelo menos passível de dúvida a tese de que êsse conselho obteria mais êxito na solução dos conflitos básicos dos poderes entre os dois que os instrumentos extra-oficiais por cujo intermédio se procuram atualmente os contatos entre o executivo e o legislativo. Quando o Presidente é de um partido e o Congresso ou uma de suas casas é de outro, o valor de um conselho central como o previsto por Hyneman seria decisivamente limitado. Quando um partido está no poder, tanto no executivo como no legislativo, a utilidade dos congressistas que fizessem parte dêsse conselho dependeria da respectiva capacidade de falar em nome da maioria do Congresso. Está, além disso, implícita na proposta uma concepção de disciplina partidária que não existe na realidade e dificilmente seria imposta. O conselho central não oferece solução para os problemas de um partido cindido e nem assegura que serão sempre as mesmas as forças a cuja influência certos congressistas se mostram sensíveis e aquelas que provocam a reação do Presidente. Expor desta maneira a questão nada mais significa do que afirmar de novo que a tentativa de impor simetria aos programas deve visar à substância dos assuntos e aos interesses a serem conciliados. A prova real do mérito da contribuição que pode ser prestada por um conselho central da natureza do proposto dependerá da possibilidade de encontrar-se fórmulas de integração, para as quais se pode conseguir o necessário apoio e, não, do simples fato de que êsse conselho existe.

PODER LEGISLATIVO

CONGRESSO NACIONAL (RELAÇÃO ATUALIZADA ATÉ 21-9-51)

PROJETOS APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

C.D. 1.140-51 — Dispõe sobre o pagamento pelos Institutos de Pensões e Aposentadoria, do auxílio-doença ao trabalhador autônomo e dá outras providências (Ferreira Martins). — D.C. 14-9-51, pág. 8.029.

C.D. 1.141-51 — Dispõe sobre a matrícula de filhos de Carregadores e Transportadores de Bagagem dos Portos nos quadros de Estivadores, Conferentes e Conservadores de Carga e Descarga (Ferreira Martins). — D.C. 14-9-51, pág. 8.029.

C.D. 1.144-51 — Institui salário-família para os empregados em empresas concessionárias de serviços públicos (Getúlio Moura). — D.C. 15-9-51, pág. 8.061.

C.D. 1.145-51 — Autoriza o empregador da União, em sua contribuição aos Institutos de Previdência Social a descontar nos impostos federais a que estiver sujeito (Dilermando Cruz). — D.C. 15-9-51, pág. 8.061.

C.D. 1.157-51 — Dispõe sobre a contagem de tempo de serviço prestado por servidores federais como empregados dos Serviços Hollerith S.A. (T. Dutra). — D.C. 29-9-51, pág. 8.348.

PROJETOS SANCIONADOS

C.D. 860-50 (S.F. 51-51). — Cria na carreira de Diplomata do Q.P. do M.R.E., sete cargos na classe correspondente às funções de Ministro Plenipotenciário de 1.^a classe.

Lei n.º 1.435-51 de 18-9-51 — D.O. 18-9-51.

C.D. 1.006-51 (S.F. 112-51) — Revoga a Lei n.º 1.162 de 22-7-50, que estabelece normas para a aposentadoria e pensão dos servidores das autarquias pertencentes ao patrimônio da União e revigora os Dec.-leis ns. 3.769-41 e 3.348-45 e as disposições da Lei n.º 593-48, derogadas pela Lei n.º 1.162-50.

Lei n.º 1.434, de 17-9-51 — D.O. 19-9-51.

PROJETOS EM ANDAMENTO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (PLENÁRIO)

C.D. 73-51 — Dá nova redação a disposições do Dec.-lei n.º 7.526-45. Plenário: É apresentado substitutivo pela C.L.S. — D.C. 18-9-51, pág. 8.247.

C.D. 155-51 — Dá nova redação a dispositivos do Decreto-lei n.º 5.989 de 1943, que regula as atividades de despachantes aduaneiros. — Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado. — D.C. 20-9-51, pág. 8.360.

C.D. 172-51 — Reclassifica na carreira de Contínuo do Q.S. do M. Fazenda, em cargos da classe F, os ex-contínuos de D. Fiscais, incluídos no Q. VII pela Lei n.º 284-36 como serventes e dá outras providências. (P.E.). Plenário: Aprovado e enviado à C.R. — D.C. 18-9-51, pág. 8.246.

C.D. 213-51 — Dispõe sobre a frequência às aulas, por parte dos servidores em geral, matriculados nas es-

colas superiores. Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado. — D.C. 18-9-51, pág. 8.240.

C.D. 323-51 — Revoga o Decreto-lei n.º 3.284-41, que deu nova redação a dispositivo da lei de proteção à família. Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado. — D.C. 18-9-51, pág. 8.240.

C.D. 520-51 — Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1952 (C.F.). Plenário: Votação da redação final do Anexo 18 — M. da Educação e Saúde. D.C. 20-9-51, pág. 8.360.

C.D. 578-51 — Institui a Ordem do Mérito Agrícola. Plenário: Projeto mandado arquivar. D.C. 15-9-51, página 8.080.

C.D. 708-51 — Retifica os § 2.º e 3.º do art. 6.º da Lei n.º 488-48, que dispõe sobre o pagamento de vencimento, remuneração ou salário do pessoal civil ou militar da União (P.E.). Plenário: Parecer da C.F. favorável ao projeto e pelo destaque da emenda de discussão. — D.C. 14-9-51, pág. 7.968.

C.D. 715-51 — Altera disposições do Decreto-lei n.º 2.666-40 e do Decreto-lei n.º 9.058-46, que dizem respeito à composição e funcionamento do C.N. de Minas e Metalurgia (P.E.). Plenário: Emenda apresentada, quando em segunda discussão — D.C. 18-9-51, página 8.247.

C.D. 785-51 — Altera a redação do art. 7.º da Lei n.º 16-47, que dispõe sobre o M. Público do D. Federal e Territórios. Plenário: Emendado, quando em segunda discussão. — D.C. 18-9-51, pág. 8.246.

C.D. 839-51 — Dispõe sobre a obrigatoriedade da homologação judicial para as decisões arbitrais em que sejam partes interessadas a União, suas autarquias ou sociedades de economia mista de que ela participe preponderantemente. Plenário: Parecer da C.C.J. — D.C. 14-9-51, pág. 7.975.

C.D. 855-51 — Dá nova redação ao art. 60 do Decreto-lei n.º 20.377-31 que aprovou a regulamentação do exercício da profissão farmacêutica no Brasil. Plenário: Pareceres das C.C.J. e C.S.P. — D.C. 20-9-51, página 8.342.

C.D. 885-51 — Altera o Orçamento Geral da República para 1951 (P.E.). Plenário: Emendado, quando em 1.^a discussão. — D.C. 18-9-51, pág. 8.247.

C.D. 947-51 (P.E.) Institui normas especiais para aplicação de créditos orçamentários e adicionais concedidos ao M. da Agricultura. Plenário: É aprovado em 1.^a discussão. — D.C. 18-9-51, pág. 8.245.

C.D. 949-51 — Dispõe sobre a criação na E. de Agronomia da Amazônia com sede em Belém, do Curso de Q. Industrial. Plenário: Parecer da C.C.J., pela inconstitucionalidade. — D.C. 10-9-51, pág. 8.343.

PROJETOS EM ANDAMENTO NO SENADO FEDERAL (PLENÁRIO)

S.F. 5-50 — Cria o C.N. de Proteção aos Índios, subordinado diretamente à P. da República. Plenário: É rejeitado. — D.C. 20-9-51, pág. 8.367.

C.D. 17-50 (S.F. 342-50) — Dispõe sobre o cassamento dos funcionários da carreira de Diplomata. Ple-

nário: O projeto vai à C.N.L. — D.C. 19-9-51, página 8.319.

S.F. 23-50 — Atualiza contribuição mensal dos Ministros do S.T. Federal para o montepio civil e as pensões dos seus herdeiros e dá outras providências. Plenário: Parecer da C.F. com voto em separado do Senhor M. Olympio. — D.C. 19-9-51, pág. 8.314.

C.D. 33-51 — Cria o D. Feminino na Polícia Civil do D. Federal. Plenário: Parecer da C.C.J. — D.C. de 20-9-51 pág. 8.372.

C.D. 68-49 (S.F. 226-50) — Dispõe sobre a reserva até 20% de empregos públicos e autárquicos para estudantes pobres. Plenário: Pareceres favoráveis das C.C.J. e C.F. — D.C. 14-9-51, pág. 8.042.

C.D. 261-51 (S.F. 139-51). — Dá nova redação ao art. 13 da Lei n.º 217-48. Plenário: Parecer da C.C.J. — D.C. 20-9-51, pág. 8.374.

C.D. 520-51 (S.F. 126-51). — Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1952 (C.F.). Plenário: Discussão única do Anexo 20 — M. da Guerra. — D.C. 20-9-51, pág. 8.380.

CONGRESSO NACIONAL (RELAÇÃO ATUALIZADA ATÉ 28-9-51).

PROJETOS APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

C.D. 1.167-51 — Assegura aos contribuintes das Caixas e Institutos de Previdência Social o direito a empréstimo a longo prazo (Fontes Romero). — D.C. de 22-9-51, pág. 8.537.

C.D. 1.172-51 — Retifica a Lei n.º 1.249 de 1-12-50 (Orçamento Geral da União). D.C. 25-9-51, página 8.584.

C.D. 1.173-51 — Dispõe sobre reajustamento nos proventos das aposentadorias e pensões concedidas com base na Lei n.º 593 de 24-12-48, que restaurou a aposentadoria para os ferroviários aos 35 anos de serviço (N. Omega). D.C. 25-9-51, pág. 8.585.

C.D. 1.174-51 — Dispõe sobre créditos orçamentários relativos a auxílios e subvenções constantes do orçamento de 1950 (Daniel Faraco). — D.C. 25-9-51, página 8.585.

C.D. 1.182-51 — Atribui prerrogativas de Contadores aos diplomados em 1948-49 de acordo com o disposto no Dec. 8.191 de 20-11-45 (F. Ferrari). — D.C. 27-9-51, pág. 8.708.

C.D. 1.185-51 — Dispõe sobre a regulamentação do exercício da profissão de Corretor de imóveis (U. Guimarães). — D.C. 8.708-10.

C.D. 1.187-51 — Isenta de taxas previstas no artigo 81 do Dec.-lei n.º 9.760, de 5-9-46, os servidores do D.C.T. que, no interior do país, exerçam a chefia das respectivas agências postais telegráficas (M. Melo). — D.C. 27-9-51, pág. 8.710.

PROJETO APRESENTADO NO SENADO FEDERAL

S.F. 42-51 — Define a função pública, o mandato legislativo, o cargo público eletivo e o cargo público (O. Gomes). — D.C. 27-9-51, pág. 8.727.

PROJETO SANCIONADO

C.D. 523-49 (S.F. 463-49) — Altera dispositivos das Leis ns. 33 de 13-5 e 160, de 29-11 ambas de 1947, que dispõem sobre o funcionamento do T.F. de Recursos (P.E.).

Lei n.º 1.441 de 24-9-51 — D.O. 25-9-51.

PROJETOS EM ANDAMENTO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (PLENÁRIO)

C.D. 160-51 — Retifica a Lei n.º 1.249, de 12-12-50, que orça a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1951. Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado. — D.C. 22-9-51, pág. 8.540.

C.D. 177-51 — Reclassifica na carreira de Contínuo do Q. S. do M. da Fazenda, em cargos da classe F, os ex-contínuos de Delegacias Fiscais incluídos no Q. VII pela Lei n.º 284 de 28-10-36 como serventes e dá outras providências (P.E.). Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado. — D.C. 27-9-51, pág. 8.717.

C.D. 479-51 — Modifica o art. 49 e respectivo § único da Reforma das Coletorias Federais e dá outras providências. Plenário: O projeto é rejeitado. — D.C. 27-9-51, pág. 8.722.

C.D. 494-51 — Regula a competência do Ministério Público para proceder as justificações necessárias a fazer prova perante as autarquias previdenciárias. Plenário: O projeto é rejeitado. — D.C. 21-9-51, pág. 8.441.

C.D. 569-49 — Denuncia o acordo aprovado pelo Dec.-lei n.º 9.509 de 24-5-46, restabelece a D.R. do Trabalho de São Paulo e dá outras providências (P.E.). Plenário: Aprovado e enviado à C.R. emendado em discussão suplementar. — D.C. 21-9-51, pág. 8.436.

C.D. 708-51 — Retifica os §§ 2.º e 3.º do art. 6.º da Lei n.º 488-48, que dispõe sobre o pagamento de vencimento, remuneração ou salário do pessoal civil ou militar da União (P. E.) Plenário: aprovado e enviado à C.R. — D.C. 25-9-51, pág. 8.595.

C.D. 839-51 — Dispõe sobre a obrigatoriedade da homologação judicial para as discussões arbitrais em que sejam partes interessadas a União, suas autarquias ou sociedades de economia mista de que ela participe preponderantemente. Plenário: Emendado, quando em pauta, vai à C.C.J. — D.C. 22-9-51, pág. 8.541.

C.D. 871-49 — Assegura o financiamento a longo prazo dos serviços públicos municipais e estabelece outras providências. Plenário: são apresentadas 3 emendas que vão à C.F. — D.C. 25-9-51, pág. 8.595.

C.D. 883-51 — Altera o § 2.º do art. 1.º do Dec.-lei n.º 5.878 de 4-10-43, que autoriza a instituição da Fundação Brasil Central e dispõe sobre o seu funcionamento (P.E.). Plenário: Pareceres favoráveis das C.C.J. e C.S.P.C. — D.C. 26-9-51, pág. 8.636.

C.D. 947-51 (P.E.). — Institui normas especiais para aplicação de créditos orçamentários e adicionais concedidos ao M. da Agricultura. — Plenário: Redação para segunda discussão. — D.C. 25-9-51, pág. 8.596.

C.D. 949-51 — Dispõe sobre a criação na Escola de Agronomia da Amazônia, com sede em Belém, do Curso de Química Industrial. Plenário: O projeto é rejeitado.

C.D. 1.085-49 — Concede isenção do imposto de renda aos funcionários públicos aposentados. Plenário: O projeto é rejeitado. D.C. 27-9-51, pág. 8.722.

C.D. 1.327-49-50 — Dispõe sobre os Estatutos dos Funcionários Públicos Cíveis da União (C.C.J.) Plenário: Em votação o projeto: Aprovado e enviado à C.R. Parecer da C. Especial sobre emendas de discussão. — D.C. 25-9-51, pág. 8.598.

PROJETOS EM ANDAMENTO NO SENADO FEDERAL (PLENÁRIO)

S.E. 13-48 (S.F.) — Regula o aproveitamento do militar em cargo público. Plenário: Parecer da C.C.J.; da C.F. e C.F.A. sobre emendas. — D.C. 22-9-51, pág. 8.552.

S.F. 16-51 — Estende a Fiscais de Rendas lotados na Recebedoria de São Paulo as obrigações constantes da Lei n.º 1.335, de 22-1-51. Plenário: Em discussão

preliminar é aprovado. É considerado constitucional. Vai às C.A.I.C. e C.F. — D.C. 21-9-51, pág. 8.497.

C.D. 17-50 (S. F. 342-50) — Dispõe sobre o casamento dos funcionários da carreira de Diplomata. Plenário: Parecer da C.R.L., dando redação final ao projeto. — D.C. 25-9-51, pág. 8.619.

S.F. 28-50 — Dispõe sobre a instituição da Ordem do Mérito do Engenheiro e dá outras providências. Plenário: É aprovado o projeto, ficando prejudicado o substitutivo. — D.C. 25-9-51, pág. 8.626.

C.D. 68-49 (S.F. 226-50) — Dispõe sobre a reserva até 20% de empregos públicos e autárquicos para estudantes pobres. Plenário: Discussão única, com pareceres das C.C.J.; C.E.C. e C.F. — D.C. 21-9-51, pág. 8.496.

C.D. 108-51 (S.F. 110-51) — Dispõe sobre a obrigatoriedade de ser o conserto de carga e descarga nos portos organizados exercido pelos consertadores das Delegacias de Trabalho Marítimo. Plenário: Pareceres contrários das C.C.J. e C.T.P.S. — D.C. 21-9-51, página 8.488.

C.D. 1.014-49 (S.F. 11-51). Regulariza a situação dos Encarregados e Escrivães de Postos Fiscais extintos do T. do Acre, para efeito de gozarem dos benefícios legais, inclusive o da contagem de tempo de serviço e dá outras providências. Plenário: Pareceres das C.C.J. e C.F. sobre emendas. — D.C. 22-9-51, pág. 8.556.

C.D. 1.118-50 (S.P. 36-51). — Cria 9 lugares de desembargadores no T. de Justiça do Distrito Federal. Plenário: Votação em discussão única. Aprovado e enviado à C.R.L. — D.C. 27-9-51, pág. 8.731.

CONGRESSO NACIONAL (RELAÇÃO ATUALIZADA ATÉ 5-10-51)

PROJETOS APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

C.D. 1.194-51 — Concede aos empregados das antigas concessões de Belterra e Fordlândia no Pará os direitos assegurados aos extranumerários da União (C. Pinheiro) D.C. 28-9-51, pág. 8.759.

C.D. 1.197-51 — Modifica a redação do § único do art. 82 da Lei n.º 593 de 24-12-48, que restaurou a aposentadoria para os ferroviários aos 35 anos de serviço (C. Sobrinho). D.C. 28-9-51, pág. 8.763.

C.D. 1.200-51 — Altera a Lei n.º 1.184 de 30-8-50, que dispõe sobre o Banco de Crédito da Amazônia e dá outras providências (Dolor de Andrade). — D.C. de 28-9-51, pág. 8.762.

C.D. 1.201-51 — Dispõe sobre o C.N. de Educação (P.E.) — D.C. 29-9-51, pág. 8.825.

C.D. 1.211-51 — Regula o abono de percentagem na cobrança da Dívida Ativa da União (D. Cruz). — D.C. 3-10-51, pág. 8.968.

S.F. 43-51 — Dispõe sobre o regime de férias do T. de Justiça do D. Federal. D.C. 3-10-51, pág. 9.004.

PROJETOS EM ANDAMENTO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (PLENÁRIO)

C.D. 16-51 — Transfere para o D.N. de E.F. as obras das estradas de ferro autárquicas. Plenário: Projeto mandado arquivar — D.C. 2-10-51, pág. 8.928.

C.D. 73-51 — Dá nova redação a disposições do Dec.-lei n.º 7.626, de 7-5-45. — Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado — D.C. 2-10-51, página 8.921.

C.D. 85-51 — Veda a imposição de penalidade ou desconto ao servidor público ou empregado de empresa

particular que, sem proteção eficiente fornecida por conta da administração se recusar a trabalhar em condições nocivas à sua saúde. Plenário: Parecer contrário da C.F. — D.C. 2-10-51, pág. 8.888.

C.D. 121-50 — Dispõe sobre o pagamento de auxílios e subvenções. Plenário: Em discussão o projeto. — D.C. 4-10-51, pág. 9.046.

C.D. 204-51 — Altera a lei n.º 367 de 31-12-6, que dispõe sobre a criação do I.A.P.I. Plenário: Projeto mandado arquivar. — D.C. 2-10-51, pág. 8.928.

C.D. 482-51; 513-51 (P.E.). Reorganiza a Comissão Central de Preços e dá outras providências "e Autoriza o Governo Federal a intervir no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo". Plenário: Relação final, com parecer e emendas da C.R. e segundo parecer da mesma Comissão contrário à emenda de plenário. D.C. 3-10-51, pág. 8.965.

C.D. 632-51 (P.E.) — Institui, no D.N. de Indústria e Comércio, o registro das empresas exportadoras, cria uma Junta de Conciliação e Julgamento dos dissídios no Comércio Exportador e dá outras providências. Plenário: Parecer da C.L.E. — D.C. 4-10-51, pág. 9.036.

C.D. 645-51 — Faculta a contribuição para diversos Institutos de Previdência e dá outras providências. Plenário: Parecer da C.E.S. — D.C. 2-10-51, página 8.909.

C.D. 842-50; 41-51; 135-51 — Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho. Plenário: Parecer da C.L.S. sobre emendas de discussão suplementar. — D.C. 3-10-51, pág. 8.961.

C.D. 855-51 — Dá nova redação ao art. 60 do Decreto-lei n.º 20.377 de 8-9-31, que aprovou a regulamentação do exercício da profissão farmacêutica no Brasil. D.C. Parecer da C.C.J. pela constitucionalidade e parecer contrário da C.S.P. — D.C. 28-9-51, página 8.769.

C.D. 883-51 — Altera o § 2.º do art. 1.º do Decreto-lei n.º 5.878 de 4-10-43, que autoriza a instituição da Fundação Brasil Central e dispõe sobre o seu funcionamento. (P.E.). Plenário: São oferecidas duas emendas ao projeto, quando em 1.ª discussão. — D.C. 2-10-51, pág. 8.922.

C.D. 1.076-51 — Estende à D.O. Sanitária do M.E.S., os benefícios da Lei n.º 620 de 12-2-49, que dispõe sobre os créditos destinados às campanhas contra a Malária e a Peste. Plenário: Em votação é o projeto aprovado e enviado à C.R. — D.C. 4-10-51, pág. 9047.

PROJETOS EM ANDAMENTO NO SENADO FEDERAL (PLENÁRIO)

S.F. 13-48 — Regula o aproveitamento do militar em cargo público. Plenário: Parecer da C.C.J. pela constitucionalidade, exceto quanto à emenda n.º 7 e parecer da C.F.A. oferecendo substitutivo. — D.C. 4-10-51, pág. 9092.

S.F. 25-50 — Atualiza contribuição mensal dos Ministros do S.T. Federal para o montepio civil e as pensões dos seus herdeiros e dá outras providências. Plenário: Em primeira discussão. — D.C. 29-9-51, página 8.849.

S.F. 28-50 — Dispõe sobre a instituição da Ordem do Mérito do Engenheiro e dá outras providências. Plenário: É, sem debate, aprovado em segunda discussão. — D.C. 2-10-51, pág. 8.946.

C.D. 33-51 — Cria o D. Feminino na Polícia Civil do Distrito Federal. Plenário: Discussão preliminar, com parecer da C.C.J. pela inconstitucionalidade. — D.C. 28-9-51, pág. 8.810.

C.D. 520-51 (S.P. 126-51) — Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de

1952. Plenário: parecer da C.F. aos anexos 22, da Marinha e 3, Tribunal de Contas. — D.C. 4-10-51, página 9.087.

C.D. 552-49 (S.F. 324-50) — Assegura aos ex-funcionários interinos da carreira de O. Administrativo aprovados no último concurso preferência para nomeação e dá outras providências. Plenário: Parecer da C.C.J. — D.C. 4-10-51, pág. 9.088.

C.D. 117-47; 681-48; 554-50 (S.F. 20-51) — Dispõe sobre a contagem de tempo prestado ao D.N.C. inclusive em sua fase de liquidação por funcionários efetivos, interinos ou extranumerários. Plenário: Pareceres das C.C.J. e C.F. — D.C. 2-10-51, pág. 8.941.

C.D. 101-49 (S.F. 11-51) — Regulariza a situação dos Encarregados e Escrivães de Postos Fiscais extintos do T. do Acre para efeito de gozarem dos benefícios legais, inclusive o da contagem de tempo de serviço e dá outras providências. Plenário: O projeto vai à C.R.L. — D.C. 2-10-51, pág. 8.945.

C.D. 1.118-50 (S.F. 36-51) — Cria nove lugares de desembargadores no T. de Justiça do Distrito Federal. Plenário: Votação em discussão única — D.C. 27-9-51, pág. 8731.

PROJETOS APROVADOS PELO CONGRESSO NACIONAL QUE AGUARDAM SANÇÃO

C.D. 17-51 (S.F. 141-51) — Aplica às eleições de 1951 o disposto no § 3.º do art. 197 do Código Eleitoral — D.C. 28-9-51, pág. 8.810.

C.D. 261-51 (S.F. 139-51) — Dá nova redação ao art. 13 da Lei n.º 217 de 15-1-48. — D.C. 28-9-51, pág. 8.809.

C.D. 1.083-50 (S.F. 180-51) — Reestrutura carreiras privativas do D. de Imprensa Nacional do M.J. N.I. e dá outras providências. — D.C. 3-10-51, página 9.010.

CONGRESSO NACIONAL (RELAÇÃO ATUALIZADA ATÉ 12-10-51)

PROJETOS APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

C.D. 1.224-51 — Altera o art. 1.º do Decreto-lei n.º 8.031, de 3-10-45, que autorizou a organização da Cia. Hidro-Elétrica de São Francisco. (Mendonça Jr.) — D.C. 6-10-51, pág. 9.150.

C.D. 1.225-51 — Suspende o pagamento de importâncias relativas a consignações em folha nos meses de novembro e dezembro próximos (M. Beltrão) — D.C. 6-10-51, pág. 9.150.

C.D. 1.228-51 — Estende aos coletores e escrivães de coletorias federais, aposentados, os benefícios da Lei n.º 1.293 de 27-12-50, que reorganizou o Serviço de Coletorias Federais — D.C. 6-10-51, pág. 9.151.

C.D. 2.229-51 — Releva a prescrição em que incorreu o direito de escreventes do M. da Guerra, a fim de que possam pleitear os benefícios a que se julgarem com direito, a partir de 10-7-34 (Marrei Jr.) — D.C. 6-1-51, pág. 9.151.

C.D. 1.241-51 — Modifica a redação do art. 1.º do Dec.-lei n.º 8.450 de 26-12-45, que institui o regime de assistência médica e hospitalar dos servidores federais e dá outras providências (A. Barreto). — D.C. 9-10-51, pág. 9.231.

C.D. 1.242-51 — Altera, sem aumento de despesa, a Verba 3 — Serviços e Encargos, do Anexo 17 — M.

da Agricultura da Lei n.º 1.249 de 1-12-50 (Orçamento Geral da União para o exercício de 1951). (P.E.) — D.C. 10-10-51, pág. 9.288.

C.D. 1.248-51 — Cria, no M. da Fazenda, uma divisão de Concessões e Investimentos sob a presidência do Diretor das Rendas Internas (T. Cavalcanti) — D.C. 10-10-51, pág. 9.314.

C.D. 1.251-51 — Institui gratificação de representação aos Presidentes e Vice-Presidentes dos T.R. do Trabalho — D.C. 11-10-51, pág. 9.388.

C.D. 1.254-51 — Dispõe sobre a extensão de repouso semanal remunerado ao pessoal extranumerário diarista, tarefeiro e ao pessoal de obras da União (C. Peçanha) — D.C. 11-10-51, p. 9.380.

C.D. 1.255-51 — Institui novo Código da Contabilidade da União (A. Barreto). D.C. 11-10-51, p. 9.381.

PROJETOS EM ANDAMENTO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (PLENÁRIO)

C.D. 85-51 — Veda a imposição de penalidade ou desconto ao servidor público ou empregado de empresa particular que, sem proteção eficiente fornecida por conta da administração, se recusar a trabalhar em condições nocivas à sua saúde. Plenário: Parecer contrário da C.F. — D.C. 2-10-51, pág. 8.888.

C.D. 121-50 — Dispõe sobre o pagamento de auxílios e subvenções. Plenário: São oferecidas emendas ao projeto — D.C. 6-10-51, pág. 9.154.

C.D. 129-51 — Dispõe sobre a rescisão do contrato de arrendamento da Rede Mineira de Viação celebrado entre a União e o E. de Minas Gerais. Plenário: Segunda discussão — D.C. 11-10-51, pág. 9.408.

C.D. 892-49; 370-51 — Institui o Fundo Nacional de Recuperação da Criança e dá outras providências. Plenário: Parecer da C.F. pelo arquivamento — D.C. 11-10-51, pág. 9.429.

C.D. 842-50; 41-51; 135-51 — Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho. Plenário: Segunda discussão. — D.C. 9-10-51, pág. 9.243.

C.D. 947-51 (P.E.) — Institui normas especiais para aplicação de créditos orçamentários e adicionais concedidos ao M. da Agricultura. Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado. — D.C. 6-10-51, pág. 9.154.

C.D. 1.045-51 — Aprova o plano do Carvão Nacional e dispõe sobre sua execução (P.E.). Plenário: Parecer com emendas da C.E., parecer da C.S.N. contrário ao projeto, parecer da C.F. favorável ao projeto, sobre emendas da C.E. favorável à de n.º 8, com sub emendas as de ns. 3 e 18, contrário às demais e com emendas da Comissão e parecer da C.S.P.C. com emenda ao § 5.º do art. do projeto. Emendas oferecidas, vão às C.F. e C.S.P.C. — D.C. 11-10-51, pág. 9.425.

C.D. 1.327-49-50 — Dispõe sobre os Estatutos dos Funcionários Públicos da União. Plenário: Redação final, com parecer da C.R. (Sr. Lopo Coelho). — D.C. 11-10-51, pág. 9.416.

PROJETOS EM ANDAMENTO NO SENADO FEDERAL (PLENÁRIO)

S.F. 28-50 — Dispõe sobre a instituição da Ordem do Mérito do Engenheiro e dá outras providências. Plenário: em redação final — D.C. 11-10-51, pág. 9.433.

S.F. 33-51 — Cria o D. Feminino na Polícia Civil do Distrito Federal. Plenário: Em discussão preliminar — D.C. 6-10-51, pág. 9.182.

C.D. 81-49 (S.F. 143-50) — Fixa o horário dos funcionários públicos civis e dos servidores das entidades autárquicas e paraestatais que exercem função médica e odontológica. Plenário: Parecer da C.T.P.S. favorável ao projeto e à emenda. — D.C. 10-10-51, pág. 9.341.

C.D. 108-51 (S.F. 110-51) — Dispõe sobre a obrigatoriedade de ser o conserto de carga e descarga nos portos organizados exercido pelos consertadores das Delegacias de Trabalho Marítimo. Plenário: É, sem debate, rejeitado — D.C. 5-10-51, pág. 9.126.

C.D. 1.009-50: 325-51 (S.F. 220-51) — Dispõe sobre a contagem de tempo de serviço prestado à União pelos servidores dos C. Técnico de Economia e Finanças do M. da Fazenda. Plenário: Aprovada emenda ao projeto — D.C. 1-10-51, pág. 9.128.

C.D. 520-51 (S.F. 126-51) — Estima a Reccita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1952. Plenário: Discussão única do anexo 3 Tribunal de Contas com parecer da C.F. favorável ao projeto e contrário à emenda — D.C. 11-10-51, pág. 9.437.

C.D. 552-49 (S.F. 324-50) — Assegura aos ex-funcionários interinos da carreira de O. Administrativo aprovados no último concurso preferência para nomeação e dá outras providências. Plenário: em votação são rejeitadas as emendas e aprovado o projeto que sobe à sanção — D.C. 11-10-51, pág. 9.434.

C.D. 117-47; 681-48; 554-50 (S.F. 20-51) — Dispõe sobre a contagem de tempo prestado ao D.N.C., inclusive em sua fase de liquidação, por funcionários efetivos, interinos ou extranumerários. Plenário: Em discussão única é apresentada emenda. O projeto volta à C.C.J. — D.C. 11-10-51, pág. 9.434.

C.D. 1.014-49 (S.F. 11-51) — Regulariza a situação dos Encarregados e Escrivães de Postos Fiscais extintos do T. do Acre, para efeito de gozarem dos benefícios legais, inclusive o da contagem de tempo de serviço e dá outras providências. Plenário: Em redação final — D.C. 10-10-51, pág. 9.543.

C.D. 1.118-50 (S.F. 36-51) — Cria nove lugares de desembargadores no T. de Justiça do Distrito Federal. Plenário: Em redação final — D.C. 3-10-51, pág. 9.003.

PROJETOS SANCIONADOS

C.D. 261-51 (S.F. 139-51) — Dá nova redação ao art. 13 da Lei n.º 217 de 15-1-48.

Lei n.º 1.448 de 5-10-51 — D.O. 10-10-51.

C.D. 1.083-50 (S.F. 180-51) — Reestrutura carreiras privativas do D. de Imprensa Nacional do M.J.N.I. e dá outras providências (P. E.).

Lei n.º 1.455 de 10-10-51 — D.O. 11-10-51.

Sessão Inaugural dos Cursos Especiais de Administração do IBRA

O IBRA e sua Contribuição para o nosso Aperfeiçoamento Administrativo

ESPÍRITO SANTO MESQUITA

N O dia 5 deste mês instalou-se solenemente o curso do Instituto Brasileiro de Administração, criado a 3 de março do corrente ano, por iniciativa do Dr. Luiz Simões Lopes e sob o patrocínio da Fundação Getúlio Vargas, da Organização das Nações Unidas, da U.N.E.S.C.O. e do Governo da União. O atual instituto sintetiza, na prática, a sanção universal das idéias que, no setor da política e da administração, substituíram as obsoletas concepções dos meios de desobrigar-se o Estado Moderno de seus pesados encargos, isto é, daquelas idéias de que os processos de governo e direção, no mais amplo sentido do termo que é o administrativo, devem ter índole técnica e científica e que a mudança de seu caráter só pode ocorrer em consequência da elevação dos índices de conhecimentos que interessam ao campo da ação estatal, elevação essa que deverá, por sua vez, concretizar-se através de órgãos de ensino e diplomação profissional integrantes do sistema universitário do país.

A essas unidades superiores caberá instruir, disciplinar e formar, em grau de doutorando, aqueles que, por suas tendências vocacionais e aptidões de inteligência previamente aferidas, forem escolhidos entre os elementos representativos da juventude estudiosa de hoje, os quais hão de integrar o grupo de que sairão os competentes administradores de amanhã.

Quanto ao IBRA, ele representa, em suma, a vitória do esforço idealista dos homens de espírito público que se empenham, desde 1934, na tarefa de planejamento e implantação de reformas destinadas, entre outras coisas, a dotar o nosso serviço civil de uma poderosa fonte de potencial humano devidamente habilitado a facilitar ao Executivo, como agentes ou delegados de sua autoridade diretora, o cumprimento de seus altos deveres de administrador. É, por outro lado, uma réplica brasileira à Escola Nacional de Administração que, na França, recruta e seleciona os componentes da classe hierarquicamente mais elevada

da burocracia francesa, a classe administrativa ou dos *administrateurs civils*. Representa, além disso, um passo definitivo no sentido da revisão dos métodos e meios de aliciamiento dos servidores do Estado porque ele será, para o Brasil, o que são, para os Estados Unidos e a Inglaterra, os educandários como as Universidades de Syracuse, Ohio, Rugby, Oxford Cambridge, Winchester e o Colégio de Eton, de cujas estruturas fazem parte unidades especializadas no ensino da administração, quando não instruem, em suas cadeiras, os candidatos culturalmente mais indicados para a carreira pública.

Vale, porém, lembrar, nesta oportunidade, que o instituto em causa muito representa para nós como prova de que a linha de conduta do Brasil, no que respeita à promoção da melhoria dos padrões dos serviços federais por meio do aperfeiçoamento de sua política de pessoal, não sofreu desvios nem retrocessos. De fato, o nosso desenvolvimento administrativo teve início com a consagração do sistema do mérito como norma no texto da carta constitucional de 1934, reforçado esse sistema, de 1937 a 1946, com a irrestrita obediência ao princípio da nomeação e admissão de funcionários e extranumerários exclusivamente na base de concursos e provas. Posteriormente, surgiram a Divisão de Seleção, os cursos de aperfeiçoamento ministrados pelo D.A.S.P. (isto desde 1941) e, finalmente, a Divisão de Aperfeiçoamento, resultante do desdobramento da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, órgãos esses que revelaram ter o governo federal brasileiro, há mais de quinze anos, perspectiva realmente nítida da melhor solução para o problema de mobilização de seus servidores, tendo até mesmo lançado os alicerces de uma escola superior de administração quando instituiu o seu primeiro curso de preparação de técnicos, medida que evidenciou o objetivo de elevar as disciplinas necessárias à formação de administradores ou funcionários de alta capacidade administrativa à categoria das matérias de um colégio de nível superior.

Não fôsse, porém, a honestidade de propósitos, o descortino e a pertinácia dos homens que lutam há muito pelo progresso de nossas instituições governamentais; não fôsse a energia que os caracteriza posta a serviço do ideal de racionalização dos recursos e instrumentos de nosso governo; não fôsse a autoridade moral de que estão investidos e que lhes faculta imprimir à feição das coisas da administração nacional um cunho prático e um valor imediato para a nossa comunidade, e não teríamos agora o prazer de registrar o acontecimento histórico que é, de fato, a inauguração do IBRA, faculdade cujos docentes, entre os quais realçamos Harvey Walker, Henry Reining Jr., Henrique Tejera Paris e George Langrod, nos levam a vaticinar os mais promissores benefícios, não só para os que atenderem a suas aulas como, também, para a nação, isto porque os seus alunos virão, mais tarde, aumentar a equipe de especialistas que hoje trabalha nas repartições federais, elevando os índices de qualidade e quantidade dos serviços que elas prestam ao contribuinte brasileiro.

O Departamento Administrativo do Serviço Público prestará, por isso, com excepcional interesse e satisfação, toda a assistência que dêle fôr exigida, tendo em vista o progresso do instituto da Fundação Getúlio Vargas que vem preencher uma lacuna de nosso sistema educacional e recrutar, para os quadros do funcionalismo, profissionais de administração especialmente formados, intelectual, moral e tecnicamente, para o elevado mister de cumprir a vontade soberana do Estado, conforme fôr a mesma expressa no corpo das leis.

A *Revista do Serviço Público*, por sua vez, fundada para divulgar a boa doutrina e registrar

os fatos de relevância e interesse administrativos, dedica as páginas que se seguem às solenidades de inauguração do período letivo do IBRA, como testemunho da disposição superior e esclarecida da direção geral do D.A.S.P. de contribuir para o êxito do empreendimento da Fundação Getúlio Vargas e, principalmente, do seu Presidente, o Dr. Luiz Simões Lopes, a quem devemos, além do órgão cuja inauguração comentamos, tantas e tão valiosas iniciativas, entre as quais vale citar a de introdução do sistema orçamentário em bases racionais em nosso serviço civil, o que nos coloca na mesma posição de realce que Jesse Burkhead, em seu estudo das finanças públicas de vários países, confere à Venezuela e à Itália em virtude exatamente de equilíbrio estrutural das respectivas organizações fiscais.

Como muito bem disse o Professor Harvey Walker, da Universidade Estadual de Ohio, "o primeiro arquiteto desse instituto é, de fato, o Dr. Simões Lopes. Como Presidente do D.A.S.P., ele organizou, para a Presidência da República, um órgão de administração geral eficiente e idôneo, cujas realizações se tornaram, no mundo todo, conhecidas e admiradas". A isto, podemos acrescentar que ele representa, no Brasil do vigésimo século, o que Macaulay representou para a Inglaterra, no século passado. Além disso, ele tem, para nossos anseios de progresso administrativo, o mesmo valor do patriota alemão Carl Schurz e dos americanos Dorman B. Eaton, George William Curtis, Elihu Root e toda a elite da *National Civil Service League*, da *New York Civil Service Reform Association* e de outras sociedades que, desde há uns sessenta anos, lutam pelo aperfeiçoamento dos instrumentos e métodos de governo.

Aula ministrada pelo Prof. Harvey Walker, da Ohio State University, na Sessão Inaugural dos Cursos Especiais de Administração do IBRA, em 5-11-51

Com as modificações recentemente operadas na vida administrativa do País, as tendências prejudiciais às normas do sistema do mérito vão sendo a pouco e pouco superadas.

E isso se deve à nova orientação do Executivo o qual, em Mensagem dirigida ao Congresso Nacional, declarou, incisiva e peremptoriamente, "ser a manutenção e o aperfeiçoamento do sistema do mérito um ponto básico" do seu governo.

Evidentemente, numa época em que a Ciência e a Técnica estão comandando o mundo, ninguém de boa fé pode desconhecer a importância que se deve dar aos problemas de administração pública e à necessidade de se lhes oferecer soluções científicas e técnicas.

Dentro dessa linha de pensamento, é bem de ver-se que somente o sistema do mérito pro-

picia e assegura boas condições de trabalho, constituindo-se, paralelamente, em poderoso fator de economia e de eficiência para a administração pública.

O Instituto Brasileiro de Administração merece prolongados aplausos pela iniciativa de ter promovido a vinda ao nosso País de eminentes técnicos em assuntos de administração pública.

Assim é que, mercê da iniciativa do IBRA, se encontra novamente entre nós o Prof. Harvey Walker, cujo nome, conhecido e acatado mundialmente, dispensa qualquer apresentação.

O que se vai ler a seguir é a magnífica aula dada pelo famoso mestre norte-americano na Sessão Inaugural dos Cursos Especiais de Administração do IBRA. Nela, usando de uma linguagem clara e acessível, ele nos adverte que,

"hoje em dia, são poucos os países bastante ricos para se permitirem o luxo de um serviço público baseado no favoritismo".

Passemos, pois, a palavra ao Prof. Harvey Walker, que, em tom de palestra, inaugurou o período letivo do IBRA depois de ouvida a palavra do Dr. Luiz Simões Lopes, encerrando a solenidade de instalação solene do instituto.

Exmo. Sr. representante do Presidente da República,

Exmos. Srs. membros do Senado e da Câmara Federal,

Exmos. Srs. representantes dos Ministérios e da Prefeitura,

Exmas. Senhoras, meus Senhores,

Prezados professores e alunos.

O dia de hoje é um dia histórico. Em certo sentido, todo acontecimento é passível de ser escolhido pelos historiadores futuros para figurar em seus relatos. Entretanto, seus critérios sendo rigorosos, a competição entre os muitos acontecimentos fará com que sejam relativamente poucas as ocorrências dignas de serem incluídas na História. Mas, quem escrever a história da nossa época não poderá ignorar esta nossa reunião de hoje, que inaugura os cursos especiais a serem oferecidos, durante os próximos três meses, pelo Instituto Brasileiro de Administração. E' um acontecimento significativo na História do Brasil. E' uma ocorrência notável na História da América Latina.

E' um fato inédito na História do Hemisfério Ocidental e do Mundo. Pela primeira vez, um organismo internacional — a Organização das Nações Unidas — patrocina um programa regional de pesquisas e estudos sobre administração pública, os quais são de importância vital para os interesses da coletividade. Felizmente, para nós que fomos chamados a colaborar neste admirável plano, a nova instituição foi localizada nesta bela cidade do Rio de Janeiro, num meio de gente simpática e prestativa, ansiosa por ajudar na tarefa de trazer às repúblicas latino-americanas os sumos conhecimentos mundiais nestes assuntos.

E' interessante lembrar que tal programa está essencialmente incluído entre os propósitos que levaram à criação das Nações Unidas.

A Carta adotada em São Francisco previa a continuação de organizações regionais, e a criação de novos órgãos que servissem a objetos de ordem mundial. Dêstes, os mais antigos e mais eficientes encontravam-se entre as repúblicas do Hemisfério Ocidental: a União Pan-Americana, a Organização dos Estados Americanos (atualmente presidida por um embaixador brasileiro). A tais organizações, agora se acrescenta este Instituto, regional e internacional, de Administração Pública.

Quanto à origem e aos objetivos da série de cursos especiais que hoje estamos inaugurando, peço aos ouvintes que me perdoem se repetir coisas que já conheçam. Mas acho necessário insistir no assunto, porque alguns oradores desta reunião tiveram, no planejamento e execução do projeto, uma participação que deve ser publicamente realçada, o que a modéstia não lhes permitiu destacar.



O Professor Harvey Walker ministrando a aula inaugural do curso superior do Instituto Brasileiro de Administração

O primeiro arquiteto deste Instituto é o Dr. Luiz Simões Lopes. Durante sua longa e brilhante carreira a serviço do país, ele tem ocupado — e ainda ocupa — posições da maior importância para os interesses públicos e nacionais. Como Presidente do D.A.S.P., ele organizou, para a Presidência da República, um órgão de administração geral eficiente e idôneo, cujas realizações se tornaram, no mundo todo, conhecidas e admiradas. Um dos objetivos essenciais da instituição foi o recrutamento e aperfeiçoamento de um corpo de servidores públicos pelo critério do mérito em vez do favoritismo. Sob sua direção, o D.A.S.P. apresentou um programa de nível tão elevado quanto se possa desejar.

A mudança na orientação política do país acarretou um eclipse temporário do D.A.S.P. Este período viu a criação da Fundação Getúlio Vargas, instituição quase governamental, fruto da iniciativa fecunda daquele homem dotado de espírito cívico que é Simões Lopes. Tornou-se ele Presidente da Fundação, cujo programa desenvolveu de modo a criar, fora da política, a atmosfera propícia para algumas atividades de grande interesse para a coletividade. Durante o período de cinco anos, entre 1946 e 1951, o Dr. Simões Lopes dedicou boa parte do seu tempo e de suas energias à solução dos problemas administrativos das Nações Unidas e de seus órgãos especializados, encontrando, assim, escopo ainda mais vasto para a aplicação de sua cultura e conhecimentos técnicos. Entretanto, ele não perdia de vista os interesses de seu país e de seus vizinhos na América. Disto é prova este Instituto, criado este ano, como órgão da Fundação Getúlio Vargas, graças, principalmente, à atuação de Simões Lopes.

Em 1948 e 49 realizaram-se, no Brasil, debates preliminares e projetos em vista do estabelecimento de cursos de formação administrativa superior, sob os auspícios da Fundação. Em junho de 1949 reuniu-se em Lake Success uma mesa-redonda para discutir o projeto e apresentar sugestões. Estava presente o Dr. Luiz Alves de Mattos, Diretor do novo Instituto, que permaneceu durante seis meses nos Estados Unidos, como primeiro bolsista das Nações Unidas, em Administração Pública. Durante sua estada, ele visitou muitas instituições educacionais e debateu, com vários especialistas em administração pública, o plano projetado para o Brasil. Na reunião de Lake Success também estavam presentes vários outros brasileiros e americanos de reconhecida competência no ensino e prática de administração.

Todos concordaram quanto ao valor do projeto e ofereceram sugestões que foram depois incorporadas ao plano definitivo. O Dr. Mattos, que está conosco, dedicou ao Instituto muito do seu tempo e de seus esforços e, certamente, contribuirá com muito mais ainda. Por ter levado o plano a uma conclusão definitiva, ele merece a gratidão dos governos de todas as nações Latino-Americanas.

Benedito Silva é outro grande arquiteto do Instituto. Após longos e valiosos serviços prestados ao governo brasileiro, na Divisão de Orçamento, ele passou a fazer parte do Secretariado da O.N.U., logo no início da instituição. Com sua maneira discreta, mas altamente eficiente, ele trabalhou atrás dos bastidores para manter na O.N.U. o interesse pelo plano do Instituto no Rio. Graças à sua situação privilegiada junto à Delegação Brasileira à Assembleia-Geral das Nações Unidas, e junto aos órgãos especializados da O.N.U., Benedito Silva exerceu sua influência sobre a elaboração e andamento das propostas relativas ao desenvolvimento dos estudos de administração pública, sobretudo no que se refere ao plano deste Instituto. Como sabemos, todo o sistema de bolsas da O.N.U., assim como os seminários em assuntos de administração pública, foram estabelecidos em consequência de resoluções apresentadas pela delegação brasileira. Também coube à delegação propor o novo e extenso programa de assistência técnica, do qual este Instituto é parte. Em tudo isto, percebe-se a influência de Benedito Silva. Embora outros afazeres não lhe permitissem assistir à reunião de Lake Success, quando chegou o momento de dar forma definitiva à proposta referente ao Instituto, a tarefa lhe foi con-

fiada, e ele apresentou o projeto sobre o qual se funda o programa atual. Sua participação, quer na elaboração do projeto, quer no obter sua aprovação pelo governo brasileiro e pela O.N.U., constitui um serviço de alta relevância.

Grandes responsabilidades pela execução do excelente plano vão recair sobre um homem recentemente designado para esta tarefa: Dr. Rafael Xavier. O novo Diretor Executivo da Fundação Getúlio Vargas trará, estou certo, a contribuição definitiva para o sucesso do Instituto. Será seu mister integrar o novo órgão nas várias atividades já da alçada da Fundação, e garantir os recursos materiais adequados à realização de seus objetivos. A longa e fecunda carreira do Dr. Xavier no serviço público brasileiro é um feliz augúrio de sucesso para esta nova empresa.

Pode parecer injusto não destacar as outras pessoas cujo trabalho e esforço intelectual contribuíram para enriquecer e amadurecer o plano do Instituto. Mas, não é possível prosseguir: o número é vasto e deve ainda crescer, à medida que o plano avance pelo caminho da realização. Quando se lança uma pedra fundamental — como agora — não se podem mencionar os nomes de todos aqueles que vão construir o edifício; só aqueles que traçaram os planos se tornam conhecidos e só os nomes deles podem ser inscritos na pedra. É o que acontece aqui. O resto da crônica ficará para o futuro.

Para avaliar a importância da obra aqui iniciada, devemos considerar a história da administração pública em vários países. Nos últimos anos, os serviços públicos ampliaram-se, aumentando o número de servidores do Estado. Assim o problema de estabelecer e manter um funcionalismo de alta qualidade foi-se tornando cada vez mais sério! A complexidade, sempre crescente, dos problemas técnicos a serem resolvidos requer dos chefes e empregados públicos não só alta capacidade intelectual, mas aprendizado técnico e profissional. Nos países em que o sistema educacional ainda não está ajustado à produção de número suficiente de tais indivíduos, é necessário que o próprio governo se incumba de prepará-los; o máximo que deles se pode esperar, antes de iniciarem o treinamento especial, é inteligência, aptidão, vontade de aprender e de trabalhar.

Tal situação é inevitável nos países menos desenvolvidos, especialmente naqueles em que os serviços públicos e o funcionalismo estão crescendo muito rapidamente, como acontece no Brasil. Mesmo algumas nações mais antigas, cujos serviços públicos de há muito gozam de reputação prestigiosa — como sejam a Grã-Bretanha, Alemanha, Suíça, França, Itália — precisam treinar, em serviço, os funcionários que entram para desempenhar os cargos da maioria das posições. Em certos países este problema se complica, como acontece na Grã-Bretanha, porque o recrutamento para muitos dos postos administrativos é baseado sobre exames acadêmicos de preferência às provas práticas.

Nos Estados Unidos, atualmente, dá-se grande importância ao treinamento em serviço dos empregados públicos. Certos funcionários municipais, como polícias e bombeiros, são treinados quase inteiramente à custa do Erário. Isto é possível graças à concessão de verbas estaduais e federais, que permitem manter um corpo de instrutores. Funcionários estaduais e federais incumbidos de funções técnicas especiais — como sejam coleta de impostos, planejamento de estradas, proteção de florestas, registro de patentes — adquirem, nos seus departamentos, formação técnica, à custa do governo. Embora nos Estados Unidos os empregados públicos sejam recrutados por meio de provas práticas, cuja execução deveria garantir a competência dos candidatos para desempenhar imediatamente todas as incumbências do cargo, torna-se cada vez mais patente que muito do conhecimento se adquire por experiência direta no trabalho. Aos exames de tipo formal acrescentam-se, como suplemento, longos períodos de emprego condicional, que permitem ao candidato demonstrar sua capacidade de aplicar seus conhecimentos teóricos às situações concretas que se apresentam no trabalho. Tais períodos de prova são considerados parte do exame e quando o candidato não consegue no trabalho resul-



O Dr. Luiz Simões Lopes proferindo o discurso da abertura da sessão solene que inaugurou o período letivo do IBRA, no auditório do Ministério da Educação e Saúde

tados satisfatórios é demitido do emprego condicional. Convém acrescentar que, durante o período de emprego condicional, o candidato recebe treinamento em serviço, o que abranda os rigores da prova.

O treinamento em serviço também é usado a fim de preparar funcionários para subirem de posto, dependendo-lhes a promoção, freqüentemente, do sucesso num curso de aperfeiçoamento. Mesmo quando há muitos candidatos para poucas vagas, aqueles que fizeram cursos de aperfeiçoamento têm muito mais probabilidades de êxito do que os outros. Muitos governos, ao organizar listas de promoções, tomam em grande consideração os diplomas obtidos por meio de cursos de aperfeiçoamento. O empregado ambicioso, que está sempre procurando aprender através de todas as oportunidades, é aquele que demonstrará iniciativa quando tiver que enfrentar situações difíceis. Os administradores sabem disto e agem de acordo.

Os cursos proporcionados pelo Estado aos servidores públicos, podem, também, servir a outra finalidade: a cultura geral. Talvez um funcionário tenha interesse por certos conhecimentos num campo que nada tem a ver com seu trabalho cotidiano. Ora, se houver, em número suficiente, outros que participem do mesmo interesse, é possível satisfazê-los mediante a organização de cursos sob os auspícios do governo. Não são apenas os interesses vocacionais, mas, também, as inclinações que devem ser tomadas em consideração, para que os funcionários se desenvolvam como seres humanos completos e equilibrados, felizes no trabalho. Às vezes, quando tais recursos educativos não podem ser proporcionados diretamente pelo governo, este recorre a instituições particulares, que assumem a incumbência mediante remuneração pelo Estado. Para este tipo de cursos não profissionais,

os ingleses preferem a expressão "further education", que equivale a "desenvolvimento cultural", ou "educação geral".

A necessidade do treinamento em serviço está diretamente relacionada ao sistema educacional do país e à orientação do recrutamento. A tarefa do governo é mais simples quando há um bom e eficiente sistema de instrução pública, cujos chefes têm consciência de sua obrigação de formar os indivíduos inteligentes e preparados de que o Estado necessita para preencher os cargos públicos. Então, as provas de admissão podem ser baseadas sobre aqueles conhecimentos, que é razoável esperar, dos membros inteligentes da população, formados sob tal sistema.

Em certos terrenos semitécnicos, tais como estenografia, trabalho de escritório, dactilografia, e em setores profissionais, como Direito e Medicina, pode-se, de antemão, contar com pessoas já preparadas, capazes de desempenhar imediatamente estas funções de maneira satisfatória. Nestes ramos há oportunidades de colocação, tanto a serviço do governo, como de particulares, e as escolas podem estar certas de que os portadores de seus diplomas encontrarão emprego. Em outros ramos, onde não existe o emprego particular — como no caso dos policiais, bombeiros e coletores de impostos — as escolas só encontrariam um único empregador para seus diplomados; é, pois, razoável que a tarefa de preparar pessoal para estes cargos recaia sobre o próprio governo.

Quando os funcionários públicos assumem seus postos, plenamente equipados para desempenhar funções, o Estado não tem o trabalho e a despesa do treinamento. Se, ao contrário, o preparo prévio não é adequado ou suficiente, o treinamento em serviço tem de ser muito am-

pliado. Na maioria dos países latino-americanos, o sistema educacional não está bastante desenvolvido para atender às necessidades dos serviços públicos. Portanto, para conseguir funcionários competentes e eficientes, os governos têm que manter um programa vasto e intensivo de treinamento em serviço.

A preparação de pessoal vai crescendo em importância, à medida que, nas colocações, o critério do mérito vai substituindo o do pistolão. Os funcionários escolhidos pelo mérito são mais capazes de tirar proveito do treinamento, e, uma vez preparados, é mais provável que permaneçam no emprego, poupando assim as despesas de substituição, e tornando economicamente exequível o sistema de treinamento. Hoje em dia, são poucos os países bastante ricos para se permitirem o luxo de um serviço público baseado sobre o favoritismo. Tal sistema constitui um desperdício, não só pela necessidade de treinar ondas sucessivas de empregados, mas porque tais funcionários não têm zelo nem estímulo, o que obriga o Estado a empregar pessoal demais, em relação ao trabalho a ser executado. Muitos países estão seriamente preocupados com a rápida expansão de sua burocracia; o favoritismo é uma das causas do fenômeno.

Se, nesta palestra, insisti sobre a questão do treinamento em serviço, foi porque os cursos que vamos iniciar constituem uma forma deste treinamento. Aqui não estaremos lidando com um só governo, mas com vários. Vamos trabalhar num campo altamente especializado, pois que pretendemos tratar dos princípios gerais de administração, da administração comparada, e de problemas especiais em organização e métodos, pessoal e orçamento. Na América Latina, estes assuntos não costumam ser estudados em cursos para admissão a cargos públicos, portanto, não corremos o risco de estar desperdiçando esforços. Alguns aspectos dos problemas que vamos tratar talvez já tenham sido examinados por aqueles que tiveram um preparo especializado em Direito ou Contabilidade. Isto explica, em parte, o fato de tantos países aproveitarem, geralmente, os advogados para postos de alta responsabilidade administrativa.

Quanto ao curso que tencionamos realizar aqui devo dizer que, mesmo nos Estados Unidos — onde o treinamento técnico e especial é levado a um ponto que muitos consideram exagerado — não existe, em parte alguma, curso tão extenso e intensivo em organização e técnica de "staff" e serviços auxiliares.

Além da parte de instrução, desejamos que os 60 alunos inscritos nestes cursos adquiram, pelo treinamento prático, experiência em planejar e executar pesquisas no terreno dos serviços de "staff". Publicaremos os resultados destas pesquisas, e os projetos elaborados pela Fundação Getúlio Vargas como parte do programa; estas publicações constituirão documentos e bases para futuras pesquisas e treinamento. Antes de iniciar os cursos, procedeu-se ao levantamento do material publicado já existente e acessível; também reuniu-se na Fundação o material de uma boa biblioteca especializada, tudo isso ficando à disposição dos professores e alunos. Lançamos mão dos recursos mundiais da O.N.U. e continuaremos a utilizá-los, para aqui trazer o que exista, ou apareça, de melhor e mais moderno nos assuntos que vamos estudar.

Os brasileiros atualmente inscritos nos cursos foram selecionados de acordo com os seguintes requisitos: (1) Idade, entre 24 e 36 anos; (2) Mínimo de dois anos

de prática em Administração Pública; (3) Instrução equivalente a formação universitária. Estes estudantes provêm não só de departamentos e órgãos do governo federal do Brasil, mas de instituições governamentais dos vinte Estados, do Distrito Federal e de algumas municipalidades. Teremos, também, cerca de 25 estudantes vindos de outras repúblicas latino-americanas, escolhidos pelos próprios governos dentre os seus funcionários. Para a maioria dos estudantes, os cursos especiais constituirão um novo tipo de experiência.

Dentre os países sul-americanos, só o Brasil já tem proporcionado, através do D.A.S.P., treinamento em serviço do tipo geral que aqui pretendemos dar. Tais cursos foram iniciados pelo Dr. Mário de Brito, atual Secretário de Educação do Distrito Federal, e, agora, continuam sob a direção de D. Beatriz de Souza Wahrlich. Nossos cursos especiais serão intensivos: durante os três meses que dedicarmos a estudos e pesquisas, os alunos estarão desobrigados de suas funções habituais, pois precisarão consagrar seu tempo integral ao curso, para dele tirar o máximo resultado. A oportunidade de concentrar a atenção no estudo, sem preocupar-se com outros deveres, e sem a fadiga inevitável ao fim de um dia de trabalho, deverá facilitar, aqui, os progressos rápidos e fecundos debates de problemas. O requisito inicial de terem os estudantes um mínimo de experiência em funções públicas deve assegurar o caráter prático dos problemas a serem debatidos; o fato de eles já terem formação universitária deve bastar, para que os problemas possam ser abordados num alto nível intelectual. A reunião, aqui, de membros dos serviços públicos da maioria das nações latino-americanas deve conduzir ao intercâmbio de idéias e de técnicas; resultado fecundo da comunhão de pessoas de boa vontade, interessadas nos mesmos assuntos e dispostas a pôr em comum sua experiência. O modo de resolver certos problemas administrativos no Chile, pode encontrar aplicação no Haiti. Seja qual for a extensão e a eficiência de um serviço público, sempre há lição a aprender dos outros. Nenhum técnico, ou professor, pode ser dogmático ao ponto de afirmar que existe, "uma única maneira certa". Nenhum país tem a missão de levar aos outros sua própria civilização.

Nós, aqui, representamos um grupo de nações independentes, iguais perante a lei, ligadas, por sua própria vontade, nas Nações Unidas com o fim de preservar e defender a paz mundial. Cada nação tem seus problemas específicos a resolver e só poderá resolvê-los a seu modo, à luz da sua História e da opinião pública em seu país. Entretanto, na área da administração pública, há muitos problemas comuns, que não dependem de considerações políticas, cuja forma de solução num país pode ser aplicada a outro. São estes problemas que devemos reunir para examinar, pondo em comum nossa experiência e ampliando nossos pontos de vista. Neste curso, é possível que os estudantes tirem mais proveito do contato e intercâmbio de idéias com seus próprios colegas que propriamente das aulas dadas pelos professores. É o que geralmente acontece quando os estudantes já têm o espírito maduro.

É, também, possível que o curso conduza à criação de uma revista técnica, através da qual este intercâmbio de idéias e experiências se transformará num processo contínuo; assim, a feliz solução de um problema adminis-

trativo em qualquer país poderá ser conhecida pelos interessados do mundo inteiro.

O plano para os próximos meses, tal como foi aprovado pela O.N.U., estende-se além dos cursos especiais hoje iniciados. Em fevereiro de 1952, realizar-se-á, no Rio de Janeiro, um seminário internacional de administração pública, ao qual assistirão os estudantes dos cursos especiais. Além dos professores destes cursos, muitos outros especialistas, de vários países, virão participar dos debates que devem abranger todo o tema de serviços de "staff" e serviços auxiliares governamentais. Assim, os estudantes, devidamente preparados pelos cursos especiais intensivos, terão ainda mais uma oportunidade de trocar idéias com seus colegas e com os especialistas. Durante este período os alunos dos cursos não terão aulas de modo a poderem concentrar-se inteiramente nas atividades do seminário. Em março recommencaremos os cursos, revisando a matéria e dando os exames finais; antes de terminar o mês, os alunos voltarão a seu país levando, conforme esperamos, estímulo e disposição para pôr em prática algumas das idéias novas que tiverem adquirido.

Após um curto período de férias, em princípios de abril, começará a funcionar o primeiro ano letivo do Instituto Brasileiro de Administração. Os planos detalhados deste programa ainda estão sendo discutidos, mas muito breve estarão terminados; para esta tarefa, o Diretor do Instituto, Professor Luiz Alves de Mattos, e seus auxiliares, contam com a colaboração dos membros de missão da O.N.U., aqui presentes.

E' de esperar que, nos cursos do Instituto, possamos manter o mesmo nível elevado atingido nos cursos especiais; para isto, deveremos selecionar cuidadosamente os alunos, que seguirão os cursos até o fim de novembro. Também seria interessante assegurar o caráter internacional e regional do Instituto, pela inscrição numerosa de estudantes vindos dos outros países latino-americanos. Durante este primeiro ano, o Instituto continuará a receber alguma assistência da O.N.U. e do grupo de especialistas estrangeiros. Entretanto, uma das tarefas importantes a serem iniciadas é a formação de um grupo de pessoas altamente competentes, dos países latino-americanos, para constituírem um corpo docente definitivo. O Instituto e escola não são planejados por um ou dois anos, mas como instituições permanentes. Embora especialistas, vindos da Europa ou da América do Norte, possam continuar a trazer aqui sua colaboração quando fôr necessária, deve-se ajudar o Instituto a atingir posição em que possa manter-se por si, o que será possível quando puder contar com professores e pesquisadores devidamente preparados.

Pesquisas e publicações são elementos básicos para a eficiência do ensino, em qualquer matéria. Se o Instituto quiser cumprir seus objetivos, terá que estimular publicações e pesquisas, incluindo-as como parte integrante de suas atividades normais. Portanto, uma das incumbências essenciais que devemos realizar é a formação de pessoal capaz de estudar, por meio de pesquisas, os problemas administrativos vitais para o futuro da América Latina. Isto feito, seria altamente desejável que os pesquisadores e professores do corpo permanente do Instituto tivessem a oportunidade de fazer estudos de nível universitário, durante um ano, ou mais, em algum dos países onde as investigações e ensino de administração estão mais desenvolvidos. Vamos ser otimistas e alimentar esperanças de

que o currículo das universidades latino-americanas venha brevemente a incluir cursos de administração e altas pesquisas neste terreno. A tanto nos anima o exemplo inicial dado pela Universidade de São Paulo, e pela da Venezuela, em Caracas. Tal programa é necessário em outras escolas e universidades, e em outros países da América Latina; mas não precisa ser tomado do ponto de vista puramente profissional ou vocacional. Numa democracia é conveniente, e legítimo, que os cidadãos examinem e compreendam os problemas, a organização e os métodos de governo, não só de seu país, mas de outras nações. Neste sentido, a ciência política é matéria cultural tão importante quanto as línguas, a história e a matemática.

Os que desejam especializar-se, para ensino ou investigação, em ciência política, já tendo a ampla base geral adquirida no nível pré-universitário, devem poder fazê-lo por meio de estudo intensivo e pesquisas extensas no nível universitário.

No mundo de hoje, o Estado está assumindo uma posição de controle, sempre crescente, sobre a vida e atividades dos cidadãos. Vai-se pronunciando, cada vez mais, o caráter técnico das tarefas que incumbem ao governo, e em cada país há uma luta contínua para manter o sistema educacional em condições de suprir à necessidade de pessoal preparado para ocupar cargos públicos. As organizações internacionais, ao distribuírem fundos para o desenvolvimento interno de países subdesenvolvidos, examinam com grande cautela os corpos de funcionários que serão incumbidos de administrá-los. Os recursos provenientes dos quatro cantos do globo e consagrados ao levantamento do nível de vida da sociedade, não podem ser desperdiçados, ou mal empregados. Embora sejam requisitos fundamentais a boa vontade, honestidade e boas intenções dos funcionários, é indispensável acrescentar a estas qualidades o conhecimento e experiência da técnica de administração; só então estes funcionários estarão à altura de assumir e desempenhar cargos que implicam graves responsabilidades para com o resto do mundo. Esperamos, e acreditamos, que estes nossos cursos realizem estas finalidades. Ao demonstrar a necessidade de inteligência e sólido preparo, como base para a especialização, talvez os cursos também revelem quanto é preferível, o critério do mérito ao do pistolo, e a necessidade de um funcionalismo público zeloso e dedicado, orgulhoso de suas funções, e fundamentalmente honesto na conduta dos negócios públicos.

Um dos grandes presidentes dos Estados Unidos já disse: "Public office is a public trust". Ele poderia ter acrescentado que o mesmo se aplica aos empregados e aos chefes. O problema da honestidade é hoje grave, e fundamental, em todos os países. O uso de cargos públicos como meio de proveito próprio é anti-social. O empregado público que não seja inspirado, no desempenho de suas funções, por uma sincera dedicação ao melhoramento da sociedade, não pode ser um bom empregado. Um dos objetivos deste curso — como de toda educação — é contribuir para formular e definir um ideal cívico e social, e indicar aos cidadãos especialistas funcionários o caminho que deles se aproxima.

Nós, que viemos de países estrangeiros, não viemos para impor, nem para doutrinar. Nenhum de nós pensa que conhece o melhor, o único caminho. Vamos assumir nossa tarefa com espírito de cooperação. Todos nós vamos aprender juntos. Talvez, devido aos anos de estudo e experiência que trazemos, possamos apresentar exemplos e ilustrações que tornem o ensino vivo e atraente. Ensinar é sempre uma aventura, tanto para o professor como para o aluno. E' por isso que os professores se conservam sempre jovens e aventureiros. Este curso é, para nós, uma aventura, e tomamos o compromisso de consagrar os nossos esforços a torná-lo uma aventura compensadora para os senhores.

Discurso pronunciado pelo Prof. Luiz Alves de Mattos, na Sessão Inaugural dos Cursos Especiais de Administração do IBRA, em 5-11-51

Perante numerosa assistência e altas autoridades governamentais, representantes do Sr. Presidente da República, do Senado, da Câmara dos Deputados, de Ministro de Estado, da Prefeitura do Distrito Federal, realizou-se, a 5 de novembro a aula inaugural dos cursos especiais de administração do Instituto Brasileiro de Administração. Focalizando a importância dos cursos então iniciados, o programa de ação e as finalidades do IBRA, o professor Luiz Alves de Mattos proferiu o seguinte discurso:

Exmo. Sr. representante do Presidente da República,

Exmos. Srs. membros do Senado e da Câmara Federal,

Exmos. Srs. representantes dos Ministérios e da Prefeitura,

Exmos. Srs. embaixadores,

Exmas. Senhoras, meus Senhores,

Prezados professores e alunos.

Em 1944 criava-se, nesta capital, a Fundação Getúlio Vargas, com um programa definido de ação no campo da organização racional do trabalho.

Entre os objetivos dessa novel instituição, de caráter eminentemente técnico e educativo, dois merecem especial destaque: primeiro, o de promover a documentação sistemática, estudos, pesquisas e a divulgação de conhecimentos técnicos nos domínios da produção, da economia e da administração pública. Segundo, o de prover, de maneira segura e eficaz, a formação, a especialização e o aperfeiçoamento de pessoal qualificado para o incremento e a gestão desses mesmos setores da vida nacional.

Empreendimento assaz ousado e vanguardeiro quanto aos objetivos, e de ampla envergadura quanto às responsabilidades assumidas perante a nação, contava a Fundação com o entusiasmo e a dedicação de um punhado de idealistas esclarecidos, capazes de conceber sua organização em bases realistas e racionais, providenciar os recursos materiais e humanos indispensáveis ao seu programa de ação, e traçar diretrizes seguras à sua atuação construtiva nos setores objetivados pelos seus estatutos.

Congregando ao redor de si um pequeno mas selato grupo de técnicos nacionais e estrangeiros, coadjuvados por auxiliares operosos e devotados, a Fundação Getúlio Vargas, neste curto período de sua existência, tem já evidenciado o alto teor de sua produtividade e o valor de suas contribuições para o esclarecimento e a solução de múltiplos problemas que afligem o país, e preocupam sua alta administração.

Na progressiva escala de implantação de seus órgãos de ação substantiva ficou reservada para o corrente ano a tarefa de criar e pôr em funcionamento o "Instituto Brasileiro de Administração", órgão específico, encarregado de reunir e sistematizar a documentação, promover os estudos e as pesquisas, e providenciar oportunidades especiais para o treinamento e aperfeiçoamento de técnicos em administração, tanto pública como de empresas.

O Instituto Brasileiro de Administração, criado pelo Dr. Luiz Simões Lopes na memorável sessão de 3 de março do corrente ano com a solidariedade e o apoio do governo federal, bem como da Technical Assistance Administra-

tion das Nações Unidas e da U.N.E.S.C.O., iniciou suas atividades em 18 de maio último, constituindo-se sua diretoria e seu corpo técnico, e elaborando-se seus estatutos e seu plano de trabalhos, com perspectivas promissoras para o futuro da administração pública brasileira.

Pela sua Divisão de Documentação, que desde junho se encontra em plena atividade, o IBRA está selecionando, analisando e sistematizando a bibliografia e os documentários existentes, tanto nacionais como estrangeiros, sobre assuntos de administração; realiza a transcrição e microfilmagem de documentos essenciais ao estudo e à pesquisa em administração; promove a coleta sistemática de fatos administrativos, com o fito de organizar o histórico das diretrizes, problemas e operações dos órgãos governamentais e autárquicos; mantém um serviço de referências, destinado a orientar os interessados em estudos e pesquisas no campo da administração, e por fim se prepara para publicar, com regularidade, o Boletim Bibliográfico de Administração, e, futuramente, a Revista Brasileira de Administração.

Pela sua Divisão de Pesquisas o IBRA propõe-se a realizar estudos sobre a metodologia e as novas técnicas de pesquisas no campo das ciências políticas e sociais aplicadas à administração e está realizando estudos sobre problemas objetivos da administração pública brasileira, a serem apresentados ao próximo Seminário Internacional de Administração; proporcionará, ainda, oportunidade de estágio para o treinamento nas modernas técnicas de pesquisa científica; aos alunos e diplomados pela projetada Escola Brasileira de Administração Pública; aparelha-se, por fim, para prestar assistência técnica aos órgãos governamentais e empresas, no estudo e solução de seus problemas administrativos.

Pela sua Divisão de Intercâmbio, o IBRA se está articulando com todas as instituições congêneres do Brasil e do estrangeiro, visando ao franco intercâmbio de idéias e de material bibliográfico, bem como à permuta de técnicos e especialistas em atividades de pesquisa e de ensino; mantém, além disso, um sistema de intercâmbio de estudantes de administração à base de bolsas de estudos e presta, tanto a estes como aos professores e técnicos estrangeiros, assistência cultural, social e informativa, de modo a lhes permitir mais rápida adaptação ao nosso meio, e tornar mais proveitosa sua estada entre nós.

Pela sua Divisão de Ensino, o IBRA, além dos Cursos Especiais de Administração que hoje se iniciam, organizará e manterá através da projetada Escola Brasileira de Administração Pública, a ser inaugurada em abril de 1952, cursos regulares de formação, especialização e aperfeiçoamento, além de cursos rápidos e intensivos de informação e atualização de conhecimentos sobre as modernas tendências e novas técnicas de trabalho administrativo.

Numa etapa posterior, mas cujos entendimentos e trabalhos preliminares já estão bastante adiantados, prevê o IBRA a criação nesta capital de uma grande escola superior de administração de empresas e de outra idêntica na capital de São Paulo, esse grande centro industrial da América do Sul.

Numa perspectiva mais imediata, os órgãos componentes do IBRA trabalham intensamente na preparação do Seminário Internacional de Administração Pública, a realizar-se nesta capital, em colaboração com a O.N.U., no próximo mês de fevereiro. Esse grande conclave, o



Aspecto do auditório do Ministério da Educação e Saúde, por ocasião das solenidades de instalação e início do período letivo do IBRA

primeiro dessa natureza a ser realizado em nosso país, e para o qual estão convidadas as maiores autoridades internacionais em administração pública, ser-nos-á, por certo, de inestimável proveito, pelos esclarecimentos e pelo estímulo que fornecerá a iniciativa tomada pelos dirigentes da Fundação Getúlio Vargas.

Meus senhores! Inauguramos hoje os Cursos Especiais de Administração Pública, primeira etapa do extenso programa de trabalhos elaborado pelo IBRA e aprovado pelas autoridades superiores da Fundação Getúlio Vargas.

Para a realização de tais cursos contamos com a capacidade técnica da Fundação Getúlio Vargas, nunca desmentida em todos os seus empreendimentos; para assegurar-lhes o sucesso, aí estão, graças à colaboração da O.N.U. e da U.N.E.S.C.O., êsses cinco professores, especialistas de renome internacional. Nomes como os de Harvey Walker da Universidade estadual de Ohio, de Roscoe Martin da Universidade de Syracuse no Estado de New York, de Henry Reining da Universidade da Southern Califórnia em Los Angeles, de Henrique Tejera Paris da Universidade Nacional de Caracas na Venezuela e de George Langrod do Instituto de Ciências Políticas da Universidade de Paris, todos dedicando seu tempo integral a êstes Cursos Especiais, constituem, só por si, uma sólida garantia de sucesso dêste arrojado empreendimento.

Fazendo jus a êsse notável corpo docente aí estão os 23 bolsistas latino-americanos, procedentes do México, Nicarágua, San Salvador, Panamá, Cuba, Haiti, Venezuela, Colômbia, Equador, Bolívia, Chile e Uruguai, todos indicados pelos respectivos governos e selecionados pela Technical Assistance Administration da O.N.U. Aí estão

também os 20 bolsistas brasileiros indicados pelos governos de todos os Estados do Brasil, recrutados e custeados pela Fundação Getúlio Vargas e os 20 representantes de nossos ministérios e das principais prefeituras e autarquias brasileiras.

Nestes termos, trabalhando, professores e alunos altamente selecionados em condições propícias e num regime de tempo integral, dedicado todo êle ao estudo, à pesquisa e ao debate dos grandes problemas da Administração Pública, os Cursos Especiais, que hoje tão auspiciosamente inauguramos, valerão por um marco decisivo na evolução da administração pública do Brasil e dos países latino-americanos.

Meus senhores! Do mesmo modo que os nossos antepassados lutaram herôicamente contra a tirania, a intolerância e a arbitrariedade governamental, baseada no direito do sangue ou no poder da força ou dinheiro, assim também a nossa geração, herdeira de uma consciência nítida dos direitos fundamentais do homem comum e dos ideais de justiça social, de liberdade e de autodeterminação democrática, tem uma batalha a travar e a vencer. É a batalha contra o empirismo irracional e a rotina improdutiva; contra o parasitismo desonesto e anti-social; contra a indiferença, o confusãoismo e o desperdício na gestão administrativa dos interesses públicos.

Essa batalha, meus senhores, deve ser ganha, não apenas pela nossa inteligência, arejada e construtiva, a serviço da causa pública, mas também pela nossa honestidade, coragem e persistente dedicação aos interesses superiores da coletividade.

A técnica aliada ao verdadeiro espírito do serviço público — eis o nosso lema!

Discurso do Dr. Benedito Silva, do Departamento de Assistência Técnica da O. N. U.

Exmo. Sr. representante do Presidente da República,

Exmos. Srs. membros do Senado e da Câmara Federal,

Exmos. Srs. representantes dos Ministérios e da Prefeitura,

Exmas. Senhoras, meus Senhores,

Prezados professores e alunos.

Mortalmente dilacerada por duas guerras mundiais no curso de uma só geração, ameaçada por outras hecatombes ainda mais devastadoras, a civilização contemporânea ausculta, apreensiva e intimidada, as incertezas do futuro e, tangida pelo instinto de sobrevivência, busca desesperadamente realizar um velho sonho da humanidade — a concórdia universal e perpétua. Daí o haver criado, quando ainda fumegavam os escombros e corria a sangueira da primeira e segunda guerras mundiais, a extinta Liga das Nações, em 1918, e a Organização das Nações Unidas, no ano histórico de 1945.

Seria melancólico e, portanto, fora de propósito, numa ocasião festiva como esta, ponderar aqui sobre o colapso da Liga das Nações, primeira entidade que os homens criaram para velar pela paz. Concentremos nossa atenção, pois, em alguns aspectos da obra da segunda entidade mundial da paz — a Organização das Nações Unidas. E' próprio que assim façamos, pois a razão de ser desta reunião é celebrar um acontecimento que revela o "fã" com que a O. N. U. está diligenciando por alcançar os seus objetivos.

A manutenção da paz e segurança internacionais constitui, como sabemos, o supremo objetivo da O. N. U. A supremacia de um fim, porém, não exclui a existência nem diminui a importância de outros. E' assim que a O. N. U. cabe, igualmente, a responsabilidade de promover a elevação do nível de vida de numerosos grupos humanos, habitantes de áreas e países subdesenvolvidos.

Para realizar este objetivo, a O. N. U. elaborou, trabalhosamente, durante quase quatro anos de compilação, aferição e debate de idéias, em que tomaram parte talentos e competências de todos os países do mundo, o seu chamado Programa Ampliado de Assistência Técnica.

Ao cristalizar nesse programa as idéias detidamente passadas em revista, a O. N. U. encontrou um tipo de cooperação internacional que não somente é desejável, senão também imediatamente possível.

"Grosso modo", o programa de Assistência Técnica das Nações Unidas tem por fim a formidável tarefa de acelerar o progresso econômico e social dos países subdesenvolvidos.

Há boas razões para se crer que um dos meios eficazes de realizar essa tarefa consiste em transplantar para os países subdesenvolvidos, ou elaborar e difundir dentro de seus territórios, conhecimentos científicos, conhecimentos técnicos, modernos métodos de trabalho, que possam ser imediatamente aplicados na utilização e desenvolvimento de seus recursos humanos e naturais. Isso implica um in-

tercâmbio organizado de idéias e de experiências profissionais em ampla escala internacional.

Ao tratar do programa de Assistência Técnica das Nações Unidas, cabe especular sobre os ramos de atividades em que esse intercâmbio é mais necessário e fecundo. Cumpre reconhecer, entretanto, que é impossível identificar, abstratamente, os ramos de atividade em que a ajuda técnica possa contribuir mais eficazmente para o progresso econômico e social de uma região. Por definição, um país subdesenvolvido é o que ainda não conseguiu — seja por falta de equipamento e de recursos financeiros, seja por falta de conhecimentos técnicos — resolver os seus problemas de saúde pública, educação, agricultura, transporte, comunicação, bem-estar social, etc. E' ponto pacífico que os países subdesenvolvidos geralmente carecem de técnicos e especialistas em muitos dos ramos de atividade que teriam de empregar para resolver seus problemas. Uma lista das experiências, das técnicas e dos conhecimentos profissionais, que cumpriria transplantar para esses países, seria muito extensa, incluindo praticamente todas as profissões e ocupações modernas.

Para prestar Assistência Técnica, as Nações Unidas põem em prática vários métodos. Incluem-se, entre estes, as chamadas "missões compreensivas", compostas às vezes de quinze ou mais técnicos, especializados em diferentes ramos, que se incumbem de analisar, globalmente, todos os problemas com que o país interessado esteja a braços.

A experiência provou que a administração pública é um ramo de atividade em que o intercâmbio de conhecimentos técnicos parece altamente desejável.

Sabe-se que a Assistência Técnica prestada pelas Nações Unidas aos diferentes países assume a forma de levantamentos, pesquisas, estudos, planos e recomendações. A responsabilidade pela execução dos planos cabe ordinariamente aos governos dos países recipiendários. Segue-se que se um país não está profissionalmente capacitado para assumir essa responsabilidade, os planos e recomendações, ainda que os mais sábios e sólidos, ainda que hajam sido preparados pelos melhores técnicos do mundo, jamais serão traduzidos em realidade. Consequentemente, o próprio êxito do programa de Assistência Técnica das Nações Unidas exige que o funcionalismo público, a organização das repartições e os métodos de trabalho dos governos beneficiários sejam estudados e melhorados, para que possam desempenhar eficientemente não só as suas funções tradicionais, senão também todas aquelas funções novas que decorrerem dos planos elaborados por especialistas internacionais sob os auspícios das Nações Unidas.

A fim de que este discurso não exceda os quinze minutos a que nos devemos limitar, reservamo-nos para analisar, mais a fundo, em outra oportunidade, os motivos por que se faz tão necessária a ajuda técnica das Nações Unidas no campo da administração.

Aliás, ninguém percebeu mais claramente que os dirigentes da Fundação Getúlio Vargas a necessidade e conveniência de se estabelecer no mundo, sob os auspícios das Nações Unidas, um grande movimento destinado a am-



O Dr. Benedito Silva quando pronunciava sua oração

pliar a experiência administrativa dos países subdesenvolvidos. Com efeito, no projeto original que a Fundação Getúlio Vargas apresentou às Nações Unidas e do qual resultou a criação dos Cursos hoje inaugurados, ficou amplamente evidenciada a necessidade de medidas que contribuam para o aperfeiçoamento dos serviços públicos nos países subdesenvolvidos. Permito-me citar os seguintes trechos lapidares das considerações feitas então pela Fundação Getúlio Vargas:

“Nos países de economia incipiente e de recursos limitados, uma das condições de progresso é a eficiência da administração pública. Cumpre que as suas repartições públicas prestem o máximo de serviço às respectivas clientelas com o mínimo de ônus para os contribuintes. A tese demonstra-se facilmente.

O Brasil e os demais países que, na terminologia internacional, são hoje, chamados subdesenvolvidos, se encontram a braços com numerosos problemas relativos à educação, saúde pública, meios de transporte, ensino técnico, vias de comunicação, industrialização, comércio interno e externo, agricultura, assistência social, etc. Para fazer face a tantas demandas e necessidades prementes, esses países carecem de recursos financeiros técnicos adequados, circunstância que exige a mais alta habilidade na gerência dos seus negócios públicos. Com efeito, premiados por variados problemas coletivos, que exigem largas somas de dinheiro, os países subdesenvolvidos, se quiserem progredir, devem usar com grande sabedoria e eficiência os modestos recursos de que dispõem. *Ipsa facto*, o Brasil, como em geral, todos os países subdesenvolvidos,

necessita de uma administração pública de primeira qualidade.

Cumpra reconhecer, entretanto, que nem todos os países subdesenvolvidos, especialmente os latino-americanos, já conseguiram aperfeiçoar seus serviços públicos a um ponto que lhes assegure o funcionamento econômico da maquinaria administrativa. Ao contrário, a administração pública de muitos países subdesenvolvidos, o Brasil inclusive, está longe de haver atingido o nível de eficiência requerido pelas condições e problemas nacionais.”

“Por outro lado, é sabido que se se não melhorar a capacidade administrativa dos governos dos países subdesenvolvidos, que recebem assistência técnica das Nações Unidas e das entidades especializadas, o esforço das organizações internacionais para ajudá-los a acelerar seu progresso econômico e social será desperdiçado.”

A eficiência representa um valor fundamental e permanente tanto nas empresas particulares como nas organizações governamentais. Na empresa particular, cada aumento de eficiência significa um aumento de lucros ou de dividendos e, algumas vezes, de ordenados e salários. Nas organizações governamentais o aumento de eficiência significa ou mais serviços, ou melhores serviços, ou menos impostos para o público contribuinte.

Os efeitos práticos da eficiência são proporcionais ao tamanho da organização. Como os governos modernos constituem as maiores organizações até agora estabelecidas pelo homem, segue-se que os efeitos cumulativos da eficiência nas repartições governamentais assumem proporções extraordinárias e transformam-se em grandes re-

servas de ativo social. Por outro lado, as funções do Estado moderno são tão numerosas e caras, que os governos, mesmo os dos países mais ricos, já não podem dar-se ao luxo de ser ineficientes. Só há um meio de os governos se elevarem a si mesmos à altura das responsabilidades que lhes cabem hodiernamente — esse meio é a consecução de um alto nível de eficiência no trato dos negócios públicos.

Percebe-se facilmente que os países subdesenvolvidos, em que geralmente há maior necessidade de administração de primeira água, porque nêles os problemas são mais numerosos e agudos, necessitam de sacar a fundo o repositório de experiência administrativa de outros países. Como poderia isso acontecer? Mediante o intercâmbio de informações, mas especialmente mediante o treinamento em negócios públicos de um número adequado, quer dizer de um número crescente de representantes de suas novas gerações. Encarado sob esse ponto de vista, o preparo específico de jovens para o serviço público representa um problema eminentemente internacional, um caso claro e inequívoco de cooperação entre os diferentes países.

Em todas as partes e em todos os tempos, há, felizmente, plêiades de jovens, homens e mulheres, brilhantes e talentosos, os quais, mediante preparação cuidadosa e específica, poderiam transformar-se em especialistas em negócios públicos. Geralmente, muitos dos talentos surgidos em cada geração em cada país, ou não têm acesso a uma educação profissional completa ou abraçam carreiras que os afastam do serviço público. Esse estado de coisas determina um desperdício de valores sociais intangíveis,

que, por falta de organização e previsão, deixam de ser postos ao serviço da comunidade. Homens e mulheres que poderiam atingir, em poucos anos, a categoria de especialistas em qualquer dos ramos da administração pública, desempenham na sociedade um papel muito menos importante e fecundo do que o que estariam destinados a desempenhar se suas aptidões naturais fôsserem oportunamente desenvolvidas e canalizadas para o serviço público.

Não há dificuldade em prever os benefícios cumulativos, que decorrerão para o serviço público dos países subdesenvolvidos, de toda ação inteligente que seja empreendida para difundir nêles o ensino metódico da administração pública. Como um dos delegados brasileiros afirmou certa vez perante o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, se se tornar possível a preparação de milhares de jovens para o serviço público em todas as partes do mundo, alguma coisa tangível e durável terá sido realizada, alguma coisa cujos benefícios se farão sentir pelos tempos afora, séculos depois que os ecos de nossas vozes se houverem silenciado.

Por todos esses motivos, Senhores, a Fundação Getúlio Vargas e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), patronos dos Cursos de Administração no Brasil, estão de parabéns. Estão de parabéns porque tornaram possível um empreendimento de grande oportunidade na América Latina, qual seja a criação da Escola de Administração Pública, que esperamos seja utilizada como centro regional de preparação de estudantes e funcionários públicos do Brasil e de outros países, especialmente daqueles de fala portuguesa e castelhana.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos :

Revista do Imposto de Renda — Ano XIV — N.º 9 — setembro de 1951 — Rio.

Economic Leaflets — Vol. X — N.º 8 — July, 1951 — University of Florida — Florida.

Índice Cultural da Cidade do Rio de Janeiro — N.º 3 — agosto de 1951 — Rio.

Boletim da Associação Comercial do Maranhão — Ano III — N.º 27 — Maranhão.

Boletim — do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem — N.º 10 — janeiro de 1951 — Rio.

Boletim da Contadoria Geral da República — Ano XXVII — N.º 178 — setembro de 1951 — Rio.

Revista CERES — Agricultura, Veterinária e Indústrias Rurais — N.º 47 — Vol. VIII — julho-dezembro de 1950 — Viçosa — Minas.

A Aspiração — Órgão da Sociedade Literária do Colégio Militar — Ano LVIII — N.º 1 — 1951 — Rio.

The Journal of the American Dental Association — Volume 43 — number 2 — August, 1951 — Washington, D.C.

Saúde — Mensário do Serviço Nacional de Educação Sanitária — Ano IV — N.º 46 — outubro de 1951 — Rio.

Boletim Científico — Física — Química — História Natural — Instituto Filadélfia de Londrina — N.º 8 — Londrina — Paraná.

Revista da Intendência da Aeronáutica — Ns. 6-8 — janeiro-setembro de 1951 — Ano II — Rio.

State Service — Journal of the Institution of Professional Civil Servants — Vol. XXXI — N.º 9 — setembro — 1951 — London.

Trabalho e Seguro Social — Mensário Sistematizado de Direito, Medicina, Economia e Seguro Social — Ano IX — Vol. XXVIII — Rio.

Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda — Ano XXII — Ns. 11-13-14 — 1951 — Rio.

Revista Paulista de Contabilidade — Contabilidade — Economia — Direito — Finanças — Estatística — Ano XXX — N.º 325 — julho de 1951 — São Paulo.

Revista Ecuatoriana de Higiene Y Medicina Tropical — Órgano Oficial del Instituto Nacional de Higiene "Leopold Izquieta Perez" — Año (Vol.) 7 — Ns. 1-2 — enero-junio — 1950 — Guayaquil, Ecuador.

Aviação — Ns. 161 e 162 — junho e julho — 1951 — Rio.

Boletim Brasileiro — Ano VI — agosto de 1951 — N.º 39 — Informações do Chile — Santiago do Chile.

Vida Universitária — Órgano de La Comision de Extension Universitaria — Universidad de La Habana — Año II — 12 — julio 1951 — La Habana.

Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças — Ministério da Fazenda — N.º 128 — agosto 1951 — Rio.

Coop — Síntese Mensal do Movimento Cooperativo Bahiano — Ano X — N.º 87 — fevereiro de 1951 — Bahia.

The Merit System and State Employment in Florida — by Angus Laird — Civic Information Series — N.º 9 — Florida.

Alguns Aspectos da Vida Cultural Brasileira — (Coleção Estatística) — Serviço de Estatística da Educação e Saúde — 1951 — M.E.S. — Rio.

Notícias de Portugal — Ano V — Ns. 227, 229, 230 — setembro de 1951 — Lisboa — Portugal.

Derecho Del Trabajo — Revista Critica Mensual de Jurisprudencia, Doctrina Y Legislacion — Año XI — B. 4 — abril de 1951 — Buenos Aires.

Américas — Vol. III — N.º 9 — setembro de 1951 — Washington, D.C.

Revista Forense — Vol. CXXXV — Ano XLVIII — Fascículos 576 e 577 — Mensário Nacional de Doutrina, Jurisprudência e Legislação — 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.
- Vol. IV — outubro, novembro.



Solenidade de posse da nova diretoria da Associação dos Servidores Cíveis do Brasil no dia 27 de outubro último, no Teatro Municipal, vendo-se, ao centro, seu novo Presidente, Dr. Luiz Simões Lopes, ladeado, da esquerda para a direita, pelos Drs. Caetano Dias, Felinto Epitácio Maia, Otacílio Gualberto, Ibany da Cunha Ribeiro, Armando Bernardes e Antônio Vasques Manso