

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO XIII

Volume II — N. 1

Abril de 1950



103701518 - 9240
112 A 910

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Mário de Bittencourt Sampaio

DIRETORES DE DIVISÃO

João Maria Broxado Filho

Eurico Siqueira

José Silvestre Fernandes

Paulo Poppe de Figueiredo
(interino)

DIRETORES DE SERVIÇO

Ibany da Cunha Ribeiro

José Machado de Faria

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Joaquim Moreira de Souza

**DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA
CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL**

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Espírito Santo Mesquita

CONSULTOR JURÍDICO

Carlos Medeiros Silva



CASP - BIBLIOTECA
BRASILIA

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XIII

ABRIL DE 1950

Vol. II - N. 1

SUMÁRIO

EDITORIAL

No Brasil, a Segunda Conferência Latino-Americana de Nutrição 3

TÓPICOS

Administração de pessoal 5

O Estatuto dos Servidores do Estado 5

COLABORAÇÃO

Conceito de Medicina e de Higiene do Trabalho — HUGO FIRMEZA 7

A margem do velho serviço civil Chinês — NILO MARTINS RODRIGUES 11

Seleção de Dirigentes — HERMOGENES BRENHA RIBEIRO FILHO 13

As despesas fixas e sua significação na estrutura orçamentária — J. M. ROCHA MATTOS... 17

Proteção social ao trabalhador agrícola — ROMULO CAVINA 25

ADMINISTRAÇÃO LOCAL:

A remuneração dos Prefeitos Municipais — DESIRÉ GUARANI E SILVA 29

ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL:

UNESCO — IZIDORO ZANOTTI 34

Seremos Demais? — MADAME A. MYRDAL E PAUL VINCENT (Trad. de Maria de Lourdes Lima Modiano) — continuação 41

ADMINISTRAÇÃO GERAL:

Organização

Princípios de organização — MOONEY e REILEY (Trad. de Espírito Santo Mesquita).. 54

Pessoal

Aproveitamento de Catedrático — ITAGILDO FERREIRA 58

Seleção

Política de recrutamento — Diretrizes — BELMIRO SIQUEIRA 60

MATERIAL:

Administração de material — JOAQUIM BERTINO DE MORAIS CARVALHO 62

Aperfeiçoamento

Curso de orientação, seleção e readaptação profissional — MIRA Y LOPEZ 69

Documentação

Tendências modernas da biblioteca — HELCIA DIAS 73

DOCUMENTÁRIO

O Grande Governo — Relatório Hoover — (Trad. de Espírito Santo Mesquita) Conclusão... 77

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA:

Da prescrição — OSWALDO DE SOUZA VALE 81

O coeficiente de criminalidade no Distrito Federal — OLIVEIRA E SILVA 89

PODER LEGISLATIVO:

O novo regulamento da Secretaria do Senado Federal — (continuação) 91

NOTAS:

O D.S.P. do Espírito Santo sua organização e suas atividades 95

Publicações recebidas 96

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

Redator-chefe — Diógenes B. Monteiro

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.

BIBLIOTECA DO
D. A. S. P.

N.º

DATA

P588

28.12.51

No Brasil, a Segunda Conferência Latino-Americana de Nutrição

A Conferência Latino-Americana de Nutrição que, por convocação da Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO), se reunirá na primeira semana de junho próximo no Hotel Quitandinha, tem especial significação para o Brasil. De fato, foi o delegado brasileiro junto à Conferência Geral da FAO, reunida em Genebra em 1947, que lançou a idéia, logo vitoriosa, da convocação bienal dêsses conclaves.

A sugestão do delegado brasileiro, Professor Josué de Castro, baseou-se no argumento de que, desde a sua fundação, a Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas pouco ou nada havia feito em benefício dos países dêste Hemisfério, embora contribuissem eles, em sua quase totalidade, para o referido organismo.

Entretanto, para que a FAO pudesse dar uma efetiva assistência a êsses países, tornava-se necessário conhecer a fundo as condições de alimentação e nutrição dos mesmos. Daí, a necessidade de uma Conferência Regional, abrangendo a América Latina.

A primeira reunião realizou-se em Montevideu, logo no ano seguinte, em 1948. Os seus resultados foram dos mais auspiciosos. Muitas das medidas ali alvitradas pelos delegados dos vários países já estão em prática em muitos pontos do nosso continente.

A segunda Conferência ora convocada e que se reunirá dentro em breve visa ajuizar dos resultados obtidos nestes dois anos e estabelecer uma política alimentar latino-americana para o próximo biênio.

Desde que recebeu da FAO a solicitação de acolher no Brasil a Conferência, o Governo Brasileiro tomou tôdas as medidas necessárias para o preparo da mesma. Através do Ministério da Educação e Saúde, designou uma Comissão, composta de especialistas em Nutrição, que ficou incumbida dos trabalhos técnicos de organização do conclave. O Sr. Norris Dodd, Diretor Geral do órgão internacional, que visitou nosso país em fevereiro último,

durante sua permanência entre nós manteve constante contato com essa comissão, assentando com a mesma as medidas preliminares, inclusive a da escolha do local da reunião que será o Hotel Quitandinha.

A parte administrativa não foi descuidada. Às conversações preliminares entre a Comissão Organizadora e o Diretor Geral da FAO esteve presente um representante do D. A. S. P., uma vez que o Ministro da Educação, atendendo a um apêlo da Comissão, solicitara deste Departamento sua cooperação para o preparo e a execução dos trabalhos de Secretaria, essenciais ao bom êxito da reunião.

Assim é que coube ao Departamento Administrativo do Serviço Público a organização dos serviços auxiliares da Conferência, visando assegurar a boa ordem dêsses trabalhos.

Comparecerão à reunião todos os países da América Latina especialmente convocados pela FAO, bem como os países que possuem colônias neste Hemisfério, tais como a França, a Grã-Bretanha e a Holanda. A Argentina, a Santa Sé e os organismos internacionais interessados em Nutrição foram convidados a tomar parte na reunião na qualidade de observadores.

Projeta-se realizar, durante o conclave, uma exposição de aspectos do problema alimentar com quadros e gráficos demonstrativos do que se tem feito no Brasil nesse setor tão importante para o bem-estar das populações. Assim, poderão os delegados presentes à Conferência ajuizar da atenção que o Governo Brasileiro vem dedicando a êsse assunto através de uma política que, segundo as declarações do próprio presidente da Comissão Organizadora do Conclave, Prof. Josué de Castro, "não tem paralelo em qualquer outro país da América Latina".

De fato, o problema alimentar brasileiro, complexo e de difícil solução, vem sendo atacado em todos os seus aspectos, desde o da pesquisa e da educação, até o da proteção e assistência às classes menos favorecidas.

A Delegação Brasileira será composta de técnicos das várias instituições que, no Brasil, tratam dêsses problemas e estará assim em condições de contribuir para que o nosso país retire, da 2.^a Conferência Latino-Americana de Nutrição, o máximo de benefícios.

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

A rigor a administração de pessoal no serviço público, abrange três principais campos de atuação:

execução, controle e aperfeiçoamento das tarefas confiadas aos funcionários do Governo.

Si, em verdade, avultam em importância, as atividades relacionadas com a execução e o controle dos serviços administrativos, cumpre, todavia, reconhecer que ao aperfeiçoamento dos servidores públicos se deve, também, em grande parte, o sucesso de uma política de pessoal esclarecida e progressista.

E' que o aperfeiçoamento, conforme ensina Lewis Meriam, é a parte da administração de pessoal de caráter educativo, destinada a descobrir melhores práticas e processos, encorajando e estimulando a sua integração às atividades dos funcionários públicos no exercício de suas funções.

O aperfeiçoamento, no sentido que lhe atribue Meriam, envolve, assim, não só a tarefa de educar o funcionário e ministrar-lhe novos conhecimentos, enriquecendo-lhe o patrimônio cultural, mas a pesquisa dos melhores métodos de trabalho e a implantação das técnicas mais aperfeiçoadas.

Um dos pontos básicos de uma racional e democrática administração de pessoal está na defesa intransigente do sistema do mérito, vale dizer, no combate sem tréguas ao filhotismo e ao pistolão.

Infelizmente, tal combate se transforma, em luta inglória e infrutífera, conforme acentua o citado autor, quando ocorre verificar-se que o sistema do mérito predomina apenas para o preenchimento dos cargos de nível hierárquico inferior

enquanto impera, com relação aos cargos de chefia, o sistema das nomeações fundadas em preferências de ordem política ou favoritismo, que togem a qualquer controle por parte dos órgãos de pessoal.

As influências salutaras da administração de pessoal partidária do sistema do mérito, deixam assim, de se fazer sentir, por força de uma lacuna na sua execução, lacuna que decorre da sua inobservância na total extensão das linhas verticais de hierarquia funcional.

Cumpre notar que tais influências se exercem não somente na oportunidade da escolha e admissão de candidatos ao serviço público, mais com intensidade ainda maior sempre que a administração efetua a promoção de seus funcionários.

Vale transcrever, a respeito, a opinião de Meriam, o consagrado autor norte-americano cujo livro, intitulado "Public Personnel Problems", encerra numerosos e úteis conceitos sobre a administração de pessoal.

As promoções, acentua ele, constituem verdadeiros tónicos para as organizações. Quando é nomeado um ocupante estranho aos quadros da carreira, para uma das vagas que legitimamente deveriam ser preenchidas pelos titulares dos cargos que a constituem, produzem-se efeitos morais desastrosos e implanta-se em seu seio, um clima de desconfiança e decepção.

Tais considerações, sempre atuais, crescem de importância quando se tem em vista a repercussão que necessariamente tem uma inteligência política de pessoal, na eficiência dos funcionários e no progresso da administração pública.

O Estatuto dos Servidores do Estado

Continua em discussão o Estatuto dos Servidores do Estado, ora em elaboração no Parlamento.

Nenhum trabalho nêsse sentido pode deixar de levar em conta o Estatuto atual, analisando os seus pontos fracos e fortes, pois encerra uma experiência de mais de dez anos, cujo acervo não pode ser desprezado.

A primeira questão a ser analisada é a extensão do seu campo de aplicação. Deve o Estatuto reger apenas as relações jurídicas dos fun-

cionários públicos, ocupantes de cargos criados em lei, ou abranger todos os servidores do Estado, funcionários e extranumerários?

Em princípio, não repugna à tese estatutária a multiplicidade de diplomas legais, regulando os direitos e deveres de determinadas categorias de servidores. Assim, teoricamente pelo menos, poderia haver diversos Estatutos, abrangendo cada um deles um grupo ou categoria de empregados: Funcionários, Extranumerários, Diplomatas, Professores, membros do Ministério Público, etc.

Razões de ordem prática, entretanto, aconselham a codificação geral dos direitos e deveres de todos os servidores, embora contendo, nos capítulos julgados necessários, dispositivos referentes às peculiaridades de determinada categoria de empregado.

Outro aspecto interessante é quanto à natureza dos seus princípios: isto é, se meramente normativo, pairando nas grandes sínteses, ou regulamentares, descendo a minúcias, exemplificativos e casuísticos.

Tudo indica que o primeiro tipo é o preferível.

A lei, para ser fielmente cumprida, e permanecer viva longo tempo, subsistindo às mudanças políticas e sociais, necessita fixar apenas os princípios gerais, deixando ao campo regulamentar, facilmente substituível, as necessárias adaptações às situações peculiares.

O campo da aplicação do Estatuto é essencialmente administrativo.

Enquanto na aplicação das leis, em geral, o Estado preside, impessoalmente, às relações entre as partes interessadas, na execução do Estatuto age como empregador, influenciando e sendo influenciado pela execução das suas normas.

Daí a necessidade de maior flexibilidade na elaboração dos dispositivos estatutários, a fim de enfrentar as situações emergentes, sem quebra, entretanto, dos princípios fixados na lei básica.

Em conclusão, parece que, em benefício da execução dos serviços, o Estatuto deverá abranger todos os servidores do Estado, quaisquer que sejam as categorias ou modalidades, e ser aprovado em regulamento, mediante a fixação, em lei, dos princípios básicos a que deverá subordinar-se.

* * *

O consumo anual de cafeína no mundo é de cerca de 2.000.000 de libras. Os Estados Unidos da América utilizam-se de cerca de 1.200.000 libras, das quais 70% vão para os 1.000 e tantos fabricantes de bebidas à base de cola, e o restante para as empresas produtoras de artigos farmacêuticos. O preço do produto nos Estados Unidos da América utilizam-se de cerca de US\$ 2.00 por libra, com o pagamento de um direito alfandegário de 90 centavos por libra, quando o produto provém de nações favorecidas, entre as quais se encontra o Brasil, e de um dólar e 20 centavos, quando provém de outros países. A guerra, porém, elevou esse direito para cerca de US\$ 8.00, quando se tratasse de encomendas de vulto, e US\$ 15.00, em outros casos. Anualmente, as necessidades mundiais de teobromina da qual se pode extrair a cafeína, é de cerca de 300.000 libras, destinadas aos produtos farmacêuticos. As necessidades totais desses dois alcalóides quase poderiam ser satisfeitas se, a exemplo da teobromina se fizesse sua extração do excedente mundial de tortas de cacau, podendo, mesmo, cerca de um quarto das necessidades correspondentes ao período de 1943 ser produzida desta maneira, no Brasil. (Ver a parte aos óleos vegetais). Em épocas normais, as fontes usuais de suprimento dos fabricantes americanos eram as seguintes: parte da torta de cacau, 60%; refugos do chá, 20%; café descafeinado, 20%. A colocação no mercado, tanto da cafeína como da teobromina, está sob completo controle (W.P.B. Order M-222, de 1 de outubro de 1942), e a redução das quotas destinadas a fabricação de bebidas dependerá do recebimento das matérias-primas. Atualmente, a maior fonte potencial de cafeína é o excedente da safra de café do Brasil. Este excedente persistirá por muitos anos, em razão da longa vida do cafeeiro (50 anos), e também porque um certo número de plantações produz, de maneira imprevisível, cada ano, "café de baixa qualidade", que não serve para o preparo da bebida. Antigamente, esse café excedente era, em grande parte, queimado ao ar livre. Parte utilizavam-se como combustível nos fornos da indústria, nas estradas de ferro, etc. A quantidade de café queimado anualmente atinge a quase 300.000 toneladas métricas, o que é bastante para produzir o dobro da quantidade de cafeína de que o mundo necessita, quer por meio de simples extração, quer como um sub-produto da indústria de matéria plástica à base de café. Se esse processo for explorado em escala comercial, o que seria possível dentro de poucos anos, nenhum outro método de produção da cafeína lhe poderia fazer frente. — ("A Missão Cooke no Brasil" — pág. 262 — Fundação Getúlio Vargas — 1949).

* * *

Enquanto os deveres e responsabilidades dos funcionários efetivos são idênticos, para todos os que ocupam cargos da mesma denominação já o mesmo não acontece com os ocupantes de cargos em "comissão". As atribuições de um dirigente qualquer, nem sempre serão idênticas às de outro cujo cargo tenha a mesma denominação, variando na conformidade da importância do órgão, das finalidades ou objetivos a que vise da linha hierárquica etc. Por isso, é conveniente que os deveres e responsabilidades dos cargos em comissão não figurem em especificações, o que exigiria quase que uma para cada cargo, mas sejam definidos nas leis orgânicas ou nos regimentos das repartições. (Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho — Revista do Serviço Público — novembro e dezembro de 1948 — pág. 37).

COLABORAÇÃO

Conceito de Medicina e de Higiene do Trabalho

HUGO FIRMEZA

MEDICINA DO TRABALHO — HISTÓRICO

No desenvolvimento histórico da medicina do trabalho três períodos distinguem-se nitidamente, caracterizados por fatos marcantes na evolução médico-social dos povos: o Antigo, o Ramazziniano e o Industrial.

Em épocas primitivas o trabalho era um atributo de escravos. De sol a sol, expostos às intempéries dos climas e à nocividade da natureza do serviço que executavam, os homens, embrutecidos e conformados, eram submetidos impiedosamente ao trabalho escravo. Foram, assim, construídos o Coliseu de Roma e as pirâmides do Egito.

Pouco a pouco, entretanto, algumas leis de proteção ao trabalhador foram surgindo. Na Itália, no ano 645, um Édito de Rótari previa a reparação de acidentes do trabalho nas construções e na França, em 1259, um decreto de Luiz IX mandava tratar as mulheres grávidas com “muita paciência e doçura”. Mais tarde, com o Renascimento e o pós-Renascimento, desenvolvendo-se as letras e as artes e se afirmando o trabalho como uma fonte de riqueza e de força, maior interesse foi então demonstrado em benefício do trabalhador. E daí então surgiram algumas obras dedicadas às doenças observadas em determinados grupos de trabalhadores: de Elembog (1473), sobre intoxicações pelo mercúrio e pelo chumbo; de Paracelso (1493-1541): *De Morbis Metallicis* (supõe-se que Paracelso foi vítima de seu entusiasmo quando estudava nas minas a influência nociva dos metais pesados); de Agrícola (1556): *De Re Metallica*; *Transactions of the Royal Society of England*, em 1685. Hipócrates foi o primeiro a reconhecer as propriedades tóxicas do chumbo e Galeno descreveu a patologia da intoxicação saturnina.

Teve uma duração de séculos, como se vê, o período Antigo da medicina do trabalho.

Dentro do ritmo — que já se vinha acentuando — de estudo das questões médicas do trabalhador, surgiu em 1700 uma obra monumental, de Bernardino Ramazzini, professor da Universidade de Modena e de Pádua, na Itália. Depois de 30 anos de estudo e observações dentro das próprias fábricas e oficinas, Ramazzini escreveu “*De Mor-*

bis Artificum Diatriba”. A 1.^a edição do livro estava dividida em 40 capítulos, tendo sido a 2.^a acrescida do estudo de 12 novos tipos de trabalho. Estes capítulos foram esquematizados dentro do seguinte método:

- 1) observação da causa do dano profissional;
- 2) exame clínico do indivíduo para verificar as consequências no organismo do trabalho insalubre;
- 3) documentação e observações alheias;
- 4) prevenção, normas higiênicas.

O segundo período da história da medicina do trabalho caracterizou-se exclusivamente pela obra de Ramazzini, publicada seguidamente em 20 edições e em várias línguas. A sua influência estendeu-se até os tempos modernos, sendo de Stassen, antigo diretor do Instituto de Físio-Patologia do Trabalho de Liège, em 1933, as seguintes palavras: “muitas das suas prescrições são tão extraordinariamente modernas que poderiam encontrar lugar em nossa época entre as regras do bem-estar”. Ramazzini é, muito justamente, considerado o Criador da Medicina do Trabalho.

Com a intensificação e o desenvolvimento das indústrias, aumentaram as doenças nos operários e melhores cuidados lhes foram então dispensados, conquanto a assistência médica prestada fôsse muito incipiente e sem orientação definida.

Desenvolveu-se em seguida, intensamente, a obra de proteção à saúde do trabalhador. Numerosos trabalhos científicos foram e continuam a ser publicados. Em 1910, instalou-se em Milão, por Devoto, a primeira Clínica do Trabalho. E já hoje, em todos os países adiantados, existem serviços oficiais e institutos especializados no estudo das causas e da prevenção das doenças e dos acidentes que acometem o trabalhador, bem como da terapêutica respectiva.

HIGIENE DO TRABALHO — HISTÓRICO

A higiene do trabalho também passou por um desenvolvimento histórico que os autores dividem em cinco períodos: Empírico, Ramazziniano, Gremial, Estatutal e Moderno.

No período Empírico dominava a medicina popular e as questões de higiene ainda não haviam sido estudadas. Sabia-se que determinados tipos de trabalho produziam enfermidades. Tratavam-se estas doenças como era possível, por meios precários, mas quanto à prevenção não se conheciam medidas adequadas.

Ramazzini veio despertar a atenção para este aspecto do problema da saúde no trabalho e em sua obra clássica apontou algumas medidas preventivas. Para cada natureza de trabalho por ele estudada, em número de 52, descreveu normas que, embora não suficientes, constituíam para a época um avanço sensível na defesa sanitária do trabalhador.

Com a descoberta da máquina a vapor e a instalação das grandes indústrias, quando os homens começaram a agremiar-se em empresas de exploração em torno de determinados gêneros de trabalho, um terceiro período, curto (1800-1880), caracterizou-se por maior generalização das medidas de prevenção nas fábricas, incluindo-se entre estas as leis inglesas de proteção às mulheres e aos menores operários (1802) e limitação das horas de trabalho (1812).

Em 1881, Bismarck, na Alemanha, instituiu o seguro social. Através deste, ampliaram-se as possibilidades e os meios de higiene. O trabalhador recebeu maior amparo e a higiene do trabalho desenvolveu-se como uma necessidade, já aí não somente do operário mas também do próprio patrão e do Estado, que tinham interesse econômico em defender a capacidade produtiva do homem. O Estatuto do Seguro Social, de Bismarck, deu nome a este período da Higiene do Trabalho.

O período Moderno iniciou-se em 1919, após a 1.^a grande guerra mundial, com o Tratado de Versalhes e a criação da Repartição Internacional do Trabalho. Nos três últimos decênios, pois, desenvolveu-se intensamente a higiene do trabalho em todos os países do universo, acompanhando muito de perto o progresso social e científico da medicina industrial.

AMBIENTE DE APLICAÇÃO

Ao fazermos o estudo da medicina e da higiene do trabalho não devemos esquecer o ambiente em que vão ser aplicadas as normas aconselhadas. Várias são as características do trabalho observado de um modo geral: comerciários, industriários, estivadores, transviários (transportes e cargas), bancários, marítimos, funcionários públicos. Cada um dos respectivos tipos de serviço apresenta pequenas particularidades, sem contudo constituir-se em trabalho insalubre senão em algumas das suas fases. Apenas o industriário defronta-se inúmeras vezes com uma natureza de trabalho altamente prejudicial à saúde. Daí servir a higiene industrial como fundamento da higiene do trabalho, aplicando-se seus princípios gerais como base da higiene em qualquer outra profissão.

Na aplicação de medidas higiênicas nas diversas espécies de trabalho, devem o higienista, o en-

genheiro, o assistente social, a educadora sanitária ter um conhecimento exato, sobretudo sob o ponto de vista social, do meio em que vão prestar o seu concurso. De um lado, nos serviços particulares, está o empregador, nem sempre possuído de um espírito compreensivo, suficientemente capaz de alcançar o significado da higiene no seu estabelecimento de trabalho. Com as exceções naturais, encontramos nêles uma reação que só pouco a pouco é dominada, transformando-se muitos destes patões em verdadeiros entusiastas da assistência médico-social ao trabalhador; de outro lado, a ausência de educação sanitária do empregado é outro empecilho difícil de transpor. Sem instrução e muitas vezes analfabetos, os operários não sentem, senão tardiamente, os efeitos do trabalho insalubre e perigoso. Só então, depois da doença ou do acidente, é que compreendem o que vale a prevenção e o que representa a higiene.

No que toca ao serviço público a situação é, até certo ponto, constrangedora. O governo, através dos seus órgãos competentes, legisla e decreta medidas de higiene para os empregados particulares, adotando penas severas quando não são elas cumpridas. Para os seus empregados, porém, para os servidores públicos, estas medidas não são, quase sempre, adotadas e muito menos legisladas ou decretadas. A higiene que se verifica no serviço público deve-se mais ao próprio nível intelectual do servidor e à própria natureza do trabalho que a qualquer iniciativa do poder público. Contribui, em parte, este fato para a resistência do particular, que procura e não encontra o exemplo a ser dado pelo próprio governo em seus próprios serviços.

Lutando pela modificação deste ambiente — quer no trabalho particular (mais necessitado, é bem verdade), quer no serviço público — o médico-higienista, o assistente social, o engenheiro, a educadora sanitária darão o seu primeiro passo na elevação do nível intelectual e social das classes trabalhadoras em geral.

TRABALHO E TRABALHADOR

Trabalho é transformação de energia. Um trabalho interno, fisiológico, efeito de múltiplas transformações da energia interior dos tecidos, associa-se a um trabalho externo, mecânico, que é o efeito da função muscular — e cria um produto que representa rendimento econômico. O homem que executa este trabalho e adquire este rendimento econômico é o trabalhador.

No estudo das suas relações com a profissão que exerce, o trabalhador é encarado sob os aspectos do ambiente, da idade e do sexo. No primeiro caso, o local e os métodos de trabalho exercem, em determinadas condições, influência nociva sobre a saúde do trabalhador e provocam farta sintomatologia clínica. São elementos químicos, físicos, biológicos e psíquicos refletindo-se no homem e criando, ao passar um certo limite, desequilíbrio orgânico de conseqüências graves, quer no sentido de doença, quer no aspecto de acidente. O trabalho em si, o ambiente de trabalho e o traba-

lhador como unidade de saúde formam, destarte, um conjunto através do qual o homem é estudado na sua profissão. E no seu aspecto de saúde, o trabalhador é, assim, observado dentro da fisiologia, da biotipologia, da física, da química, da biologia, da geriatria, da traumatologia, do laboratório, da medicina geral e dos seus diversos ramos especializados (dermatologia, cardiologia, fisiologia, neurologia, etc.).

Em relação à idade e ao sexo estudam-se as conseqüências dos diversos tipos de trabalho no organismo do menor, do velho e da mulher, tôdas dentro das mesmas características acima apontadas.

CONCEITO

A Medicina do Trabalho, ou melhor, a Clínica do Trabalho, afirma-se aí nitidamente, consubstanciada no diagnóstico e na terapêutica de todos os casos, sem exceção, de doenças profissionais e de acidentes do trabalho.

Tentando evitar êstes infortúnios do trabalho, a higiene encontra um vasto campo de ação. Quer no sentido da higiene pessoal, quer no da geral, quer ainda na proteção individual coletiva, contra os perigos dos métodos nocivos de trabalho, distingue-se perfeitamente no campo do trabalho um aspecto de higiene especializada, exigindo meios próprios e normas definidas. Afastando as causas de perigo e de insalubridade pelo estudo do próprio ambiente de trabalho, dos meios de intoxicações, das causas mais seguras e mais freqüentes dos acidentes, pela observação do elemento humano através da psicotécnica — a Higiene do Trabalho determina as medidas e as normas de prevenção a serem adotadas em cada caso.

Existe, pois, clara delimitação nos campos da Medicina do Trabalho e da Higiene do Trabalho. A mesma distinção existente entre o clínico e o sanitário, entre o que faz o diagnóstico e o tratamento das doenças transmissíveis e o que estabelece as regras especiais que visam a evitar as causas destas doenças.

Não há, destarte, como confundir Medicina do Trabalho com Higiene do Trabalho, considerando ambas como pertencendo à Medicina Preventiva. A esta somente a segunda é que pertence e neste sentido é que se manifesta Rosenau: "A Higiene Industrial é um dos mais importantes tópicos da medicina preventiva, porquanto cuida da saúde, do bem-estar e dos direitos humanos da maioria da população. A Higiene Industrial é assunto no qual os aspectos médicos, econômicos e sociais estão entrelaçados intimamente, envolvendo e requerendo uma grande quantidade de conhecimentos a fim de evitar os perigos e corrigir as injustiças a que a população trabalhadora está sujeita" (o grifo é nosso).

Não se justifica, pois, a denominação de "Médico do Trabalho" que alguns países adotam para os profissionais da medicina que têm atribuições legais de higiene do trabalho. Melhor seria a denominação de "Médico do Trabalho" para os que

fazem a clínica do trabalho e a de "Inspetor-Médico do Trabalho" ou "Higienista do Trabalho" para os que se dedicam à prevenção da insalubridade pelo estudo físiopsíquico do homem e pela observação dos métodos e dos locais de trabalho.

A evolução rápida que os problemas de medicina e higiene do trabalho vêm adquirindo nos últimos tempos acentua, dia a dia, a necessidade da especialização, que já se afirmou quer na medicina do trabalho (clínica das doenças profissionais e traumatologia), quer na higiene do trabalho (psicotécnica, organização científica do trabalho, técnica de segurança, prevenção das doenças profissionais). A própria denominação de "Médico da Indústria", abrangendo também a função de higienista e usada em alguns países, não mais corresponde à realidade.

Na França o Médico do Trabalho, conquanto mantenha esta denominação, só tem atribuições de natureza higiênica. Diz o art. 15 do Decreto n.º 46-2729, de 26 de novembro de 1946, que dispõe sobre a aplicação da lei de 11 de outubro de 1945 relativa à organização dos serviços médicos do trabalho: "Na sede do serviço médico, o médico do trabalho pode prestar cuidados aos empregados vítimas de acidentes ou de doenças profissionais que exigem a notificação obrigatória, quando não provoquem a cessação do trabalho.

Em nenhum caso a livre escolha dos empregados deve ser impedida.

Pode (o médico) ocasionalmente prestar certos cuidados prescritos pelo médico assistente, de acordo com ele, e, excepcionalmente fornecer uma receita para uma afecção médica benigna. Neste caso, o primeiro registro do seguro social só poderá ser assinado por ele e apenas uma vez, com a seguinte nota: "Consulta excepcional dada a título gratuito".

Em caso de doença profissional provocando uma interrupção do trabalho, o médico do trabalho providenciará a ligação com o médico assistente, a título de informação, e poderá ser chamado por ele, em consulta, ao domicílio do doente".

Henri Desoille, Inspetor-Médico geral do Trabalho na França, confirma, aliás, êste ponto de vista: "O médico do Trabalho é um especialista. Ele não deve cuidar do indivíduo e sim evitar que o trabalho não seja perigoso, reclassificar o indivíduo, dirigi-lo para tal ou qual ofício. Ele deve conhecer não a terapêutica, mas a fisiologia do trabalho e a higiene industrial".

As outras atribuições do "médico do Trabalho", especificadas no decreto citado, são tôdas de natureza nitidamente higiênica. É, ainda, êste mesmo decreto que limita os campos de ação, deixando a parte clínica ao médico assistente, ao clínico, portanto.

O mesmo acontece no Brasil. A Consolidação das Leis do Trabalho especifica somente regras de higiene para os estabelecimentos de trabalho e, no entanto, o médico que inspeciona êstes estabelecimentos para os efeitos de aplicação da lei tem a denominação de "médico do Trabalho". Caber-

lhe-ia melhor, por fazer somente higiene, o título de "Inspetor-médico do Trabalho" ou "Higienista do Trabalho", pois "Médicos do Trabalho" deveriam ser os clínicos que prestam seus serviços nas instituições de previdência social e fazem, *strictu sensu*, a medicina do trabalho.

ÓRGÃOS DE APLICAÇÃO

A organização oficial dos serviços de higiene do trabalho está, em inúmeros países, mormente na Europa e na América do Sul, subordinada ao Ministério do Trabalho. Justifica-se este ponto de vista quando se sabe que, embora tendo laços chegados à Saúde Pública, os serviços de higiene do trabalho os têm muito mais íntimos com os problemas da mulher e do menor e com o seguro social. A proteção ao trabalho da mulher e do menor e a regulamentação das instituições de previdência social, bem como o que se refere à medicina e à higiene do trabalho, estão perfeitamente integradas nas atividades da Repartição Internacional do Trabalho. É este órgão que, nas suas Conferências anuais, apresenta relatórios sobre estes e outros assuntos de proteção ao trabalho, os quais, uma vez discutidos e aprovados, são ratificados e executados — através dos respectivos Ministérios do Trabalho — pelos países pertencentes a aquele organismo internacional.

Fogem a esta regra os Estados Unidos. Na grande nação da América do Norte a Divisão de Higiene Industrial está subordinada ao Instituto Nacional de Saúde e nos Estados estas atividades estão afetas aos departamentos estaduais de saúde. Por outro lado, fazem parte do Ministério do Trabalho o Children's Bureau e o Women's Bureau, os quais têm íntimas relações com a higiene do Trabalho. E os Estados de New York e Massachusetts têm a higiene industrial exercida pelos respectivos departamentos estaduais do trabalho. Além disso, nos Estados Unidos as entidades privadas é que mais se destacam na prevenção das doenças profissionais e dos acidentes do trabalho: "American Medical Association", ("Council of Industrial Health"), "American Association of Industrial Physicians and Surgeons", "American of Industrial Nurses", "American Industrial Hygiene Association").

Como se vê, o único país — conquanto o de civilização mais adiantada — que tem, em parte, suas atividades de higiene industrial subordinadas às repartições de saúde pública, ainda não definiu sua posição neste aspecto.

No Brasil a situação está, por lei, perfeitamente definida. A Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei n.º 5.452, de 1-5-943) estabelece no seu artigo 154 que "em todos os locais de trabalho deverá ser respeitado o que neste capítulo se dispõe em relação à higiene e à segurança do trabalho" e diz no art. 156: "Cabe ao Departamento Nacional do Trabalho (Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho), ou às Delegacias Regionais do Tra-

balho, mediante autorização expressa do ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, *supletivamente às autoridades sanitárias federais, estaduais ou municipais*, a fiscalização do cumprimento dos dispositivos deste capítulo" (o parêntese e o grifo são nossos). A própria Constituição federal de 1946 inscreveu entre os seus itens de "legislação do trabalho e previdência social" a higiene e segurança do trabalho (n.º VIII do art. 157).

Todos os serviços de higiene e segurança do trabalho (trabalho masculino, feminino e do menor), bem como o seguro social com todos os seus ramos de higiene (alimentação, habitação, recreação, colônias de férias) estão no Brasil, destarte, por leis que revogaram todas as anteriores, subordinados ao Ministério do Trabalho e obedecendo a uma uniformidade de orientação que só benefícios poderá trazer. Nenhum outro órgão federal, pois, poderá exercer atividades de higiene e segurança do trabalho sem infração das leis vigentes no país.

BIBLIOGRAFIA

- 1) EDUARDO CRUZ — COKE — *Medicina Preventiva y Medicina Dirigida*, Santiago do Chile, 1938.
- 2) BUREAU INTERNACIONAL DO TRABALHO — *Higiene du Travail*, Genebra, vol. 1.º, 1930.
- 3) DONATO BOCCIA — *Medicina del Trabajo*, Buenos Aires, 1936.
- 4) OLIVERAS Y SOLER — *Higiene Industrial*, Barcelona, 1929.
- 5) GIOVANI LORIGA — *Igiene del Lavoro*, Milão, 1937.
- 6) A. OLLER — *Medicina del Trabajo*, Madrid, 1934.
- 7) FRED J. WAMPLER — *Notes on History*, em "The Principles and Practice of Industrial Medicine", Baltimore, E.U., 1943.
- 8) J.J. BLOMFIELD — *Governamental Agencies in Industrial Higiene*, idem, idem.
- 9) SAPPINGTON — *Essentials of Industrial Health* — Philadelphia, 1943.
- 10) DIOGO HERNANDEZ — PACHECO — *La Medicina del Trabajo y sus diferentes campos de acción* — em *Seguridad e Higiene del Trabajo*, Madrid, ano IV, n.º 1, jan.-fev. 1943.
- 11) *Arquives de Medicina Sociale*, Paris, Tomo III, n.º 3, março de 1947.
- 12) HENRI DESOILLE — *Protection médicale et sociale du travail*, em *Arquives de Medicine Sociale*, Paris, tomo III, n.º 1, janeiro de 1947.
- 13) JORGE BANDEIRA DE MELO — *Introdução à Higiene Industrial*, conferência no Ministério da Educação, Rio, 1947.
- 14) ROSENAU — *Preventive Medicine and Higiene*, 6.ª edição, 1940.
- 15) J.J. BLOMFIELD — *Available services in industrial higiene*, em *Manual of Industrial Higiene*, da Divisão de Higiene Industrial do Instituto Nacional de Saúde dos Estados Unidos, editado por Gafafer, 1943.
- 16) C. SIMONIN — *Médecine du Travail*, Paris, 1950.

À margem do velho serviço civil Chinês

NILO MARTINS RODRIGUES

NARRANDO, em O SÁBIO JOVIAL, a vida atribulada e sublime de Su Tungpo, misto de poeta, funcionário público e político chinês do século XI, Lin Yutang produziu, talvez sem intenção, um rico documentário da administração pública daquela época, entremeados de alguns trechos de poesia desse popular clássico da literatura chinesa.

A leitura da biografia do poeta inspirou-nos a idéia de comentar alguns aspectos do velho serviço civil chinês, principalmente na parte relativa à administração de pessoal, por isso que, embora sob o pó de nove séculos, já se norteava por princípios e adotava métodos que são recomendados pela moderna administração científica.

Os cultores de administração de pessoal, bem informados da luta gigantesca que sustentaram os reformadores, na Inglaterra e nos Estados Unidos, até que conseguissem introduzir a "open competition", não poderão conter sua admiração viva pelas realizações dos antigos estadistas chineses, cujo estágio tão adiantado contrastava com uma sociedade de economia feudal e freqüentemente sujeita à prepotência de soberanos.

Muitas das instituições, que ainda hoje carecem de luta para que sejam efetivadas, já existiam na China do século XI. Um Ministério do Serviço Civil; um Departamento de Administração, com a função de coordenar os seis Ministérios; um Conselho Administrativo, em pé de igualdade com o Conselho Privado (equivalente a um Estado-Maior das Forças Armadas); o sistema de concursos, dado o próprio Imperador, às vezes, participava das bancas examinadoras, e muitas outras

práticas já existiam na China, o que demonstra o alto prestígio de que gozavam as funções públicas.

E' comum aceitar-se, como explicação do fenômeno, as circunstâncias econômicas e geográficas, principalmente. De fato, um país muito vasto, desprovido de fáceis meios de comunicação, com uma economia ainda rudimentar (quase totalmente agrícola), com uma população muito numerosa e com hábitos e línguas bastante diversos, só poderia conservar sua unidade política, através de séculos, se possuísse uma sábia descentralização (política e administrativa) e dispusesse de um eficiente serviço civil. A China, na época de Su Tungpo possuía as duas coisas.

Foi, pois, o serviço civil uma das mais influentes forças que concorreu para a consolidação da sociedade chinesa, que, por assim dizer, já experimentou as mais variadas formas de governo, que se vão revezando, enquanto a China continua. Surgiram e decaíram as civilizações da Babilônia, Egito, Judéia, Grécia, Cartago e Roma. A China, conservando o mais alto grau de moralidade de uma sociedade, como salientou Will Durant, manteve-se à margem. Os avanços e recuos que tem caracterizado a vida chinesa pouco têm influído no modo de vida e na maneira de pensar dos chineses. Sua filosofia, muito realista e dosada de grande senso de humor, tem demonstrado um poder superior ao da Grande Muralha...

Tendo em mira o conselho de Comte de que "só se conhece bem um assunto quando se conhece sua história", vamos repassar alguns aspectos do sistema de pessoal chinês, colhidos em O SÁBIO JOVIAL.

A administração pública, na época, obedecia à seguinte organização:

Conselho de Estado	Conselho Privado (militar) Um Presidente e um Vice-Presidente.	Chancelaria ou Gabinete do 1.º Ministro	SEIS MINISTÉRIOS
	Conselho Administrativo Um 1.º Ministro e um Vice-1.º Ministro	Secretariado Imperial	
		Departamento de Administração	1 — Serviço Civil
			2 — Interior
			3 — Educação
			4 — Guerra
			5 — Justiça
			6 — Obras Públicas

Além dêsses, havia um Departamento de Finanças e um Serviço de Censura, ambos autônomos (op. cit. pág. 122).

Pelo organograma exposto, verifica-se que muitos séculos antes da judiciosa e divulgada argumentação doutrinária de Willoughby, já os estadistas chineses haviam criado um Ministério do Serviço Civil e muitas outras coisas mais.

Em matéria de seleção o rigor era total. Achavam os chineses que era uma imprudência, tal como assevera Will Durant, confiar a administração a amadores que iriam fazer sua aprendizagem em cargos de alta responsabilidade. Além disso consideravam não condizer com um regime democrático confiar cargos públicos apenas a uns grupos privilegiados. Por isso, o concurso público era a forma usual.

Muito se favorecia o resultado técnico dos concursos com a prática vigente de os adolescentes (como aconteceu com o nosso poeta) se prepararem desde jovens para enfrentar os concursos. Para um intelectual daquela época havia um dilema: ingressar nos quadros da administração ou vegetar na miséria e na obscuridade.

Os exames constavam de provas preliminares e provas finais (op. cit. pág. 54). Aquelas feitas no outono e estas na primavera. Os candidatos eram encerrados em celas e nutriam-se de merendas. As provas eram copiadas por escreventes, para evitar fraudes, que eram punidas com pena de morte.

Diz Will Durant que havia em Pequim cerca de 10.000 celas, o que prova ser a afluência dos estudantes comparável aos célebres concursos para Escriturário que o prof. Murilo Braga realizou no D.A.S.P. nove séculos depois.

Os examinadores, também, não escapavam aos rigores que visavam à moralidade das provas. Durante a correção das mesmas (cerca de três meses) eram encerrados no próprio Palácio, até a conclusão dos trabalhos.

Os candidatos aprovados e nomeados, chamados "chinshih" conquistavam não só um cargo, mas passavam a pertencer à aristocracia intelectual do país.

Curioso é notar como eles resolviam certos problemas que a moderna Pedagogia ainda vacila. É o caso dos elementos supernormais. Diz Lin Yutang que a "inteligência em demasia ou excessiva originalidade poderia ser muito mais um obstáculo que um título para o sucesso" (op. cit. página 44). Um dos mais brilhantes intelectuais, Chin Kuan não conseguiu aprovação.

A própria classificação de cargos que tanto preocupa os norte-americanos já existia na China. Os cargos eram grupados em nove classes, numeradas de 1 a 9. O poeta Su Tungpo, depois de designado para a função de redator de editos da Rainha, conseguiu, em oito meses, ser promovido três vezes.

Para não alongar, vamos comentar um dos mais curiosos serviços, que era o de Censura. Era formado por um grupo de funcionários, pagos, portanto, pelos cofres públicos, com o fim de criticar os atos de quaisquer dos poderes, mesmo do próprio Imperador. É claro que o bem-estar dos censores ficava muito a depender do maior ou menor grau de tolerância do Imperador. Quando era um monarca de índole democrata os censores agiam à vontade e a opinião pública, de que eles eram porta-vozes, exultava de contentamento. Quando, ao revés, o Imperador era autoritário, os censores sofriam toda a sorte de perseguições que chegava a sacrificar-lhes a própria vida. Prestavam um inestimável serviço, como costumam prestar os órgãos da imprensa moderna que colaboram, pela crítica, no exame das decisões e atuação das repartições e órgãos de governo.

Assim, pioneiros que foram das modernas práticas de administração pública, os chineses possuem raízes fortes no passado que os poderão guiar na organização de um moderno serviço civil, ideal sustentado pelos Estados que desejam alcançar sua verdadeira finalidade, que é, sem dúvida, assegurar o máximo de bem-estar à coletividade.

* * *

Não se pode negar que a Administração Pública, como hoje todos a entendemos — isto é, a institucionalização racional do Poder Público — tem todas as suas operações amparadas por esta força subterrânea que é a pesquisa organizada. Sem os exaustivos estudos prévios, sem as longas experiências e ensaios, a Administração Pública não seria hoje esta força propulsora do Estado, vencendo crises, possibilitando a passagem de empreendimentos particulares para a órbita dos negócios públicos, alargando sistematicamente o âmbito do Executivo, enfim, elevando a alçada da Administração a um grau agudíssimo de juridicidade. — (José Saldanha da Gama e Silva — Revista do Serviço Público — fevereiro 1946, pág. 53).

Seleção de Dirigentes

HERMOGENES BRENHA RIBEIRO FILHO

AS relações entre Política e Administração, como corolário das existentes entre os Poderes da União, devem ser harmônicas e independentes entre si.

A harmonia e independência não só são essenciais a essas relações, consideradas em si mesmas, como também para a garantia de condições propícias à tranqüilidade, à segurança e à evolução progressiva dos meios necessários à vida e desenvolvimento de uma e de outra.

Esse ideal, entretanto, não é facilmente atingível. Daí os cuidados que um processo de renovação política sempre acarreta aos estudiosos de Administração Pública, especialmente àqueles que se dedicam aos problemas de pessoal. Daí a oportunidade da focalização do presente tema, dado que nos aproximamos do momento em que a mudança de dirigentes políticos poderá determinar imediatos e sensíveis reflexos no tocante ao provimento em cargos de chefia.

Preliminarmente, e a fim de evitar possíveis dúvidas em torno do tema, devemos esclarecer que, neste trabalho, só consideraremos, como cargos de direção, os de natureza tipicamente administrativa.

Assim, e tendo em vista a nomenclatura adotada pelo Governo Federal, este ensaio abrangeará, tão somente, os cargos de Chefia de Seção, Direção de Serviço, Direção de Divisão, e Direção de Departamento, ou de Repartição equivalente.

Não cuidaremos dos chamados cargos políticos.

O exame do assunto requer, antes do mais, um estudo retrospectivo dos critérios que têm sido observados no provimento dos cargos em aprêço.

Até a reforma processada pela Lei número 284, de 1936, os cargos de Chefia e Direção, exceção feita aos de Direção Geral, constituíam postos de acesso.

A partir da referida lei, que é justamente considerada o marco inicial da grande reforma administrativa processada desde então, passaram esses cargos a ser exercidos em comissão, isto é, deixaram de representar um degrau, a mais, na escala ascendente da vida funcional do servidor público.

O mencionado diploma legal, em seu artigo 38, prescreveu, *verbis*:

"As funções de secretário, chefe, oficial auxiliar de Gabinete serão exercidas em comissão, por pessoas livremente escolhidas e designadas, observadas as exigências legais ou regulamentares e dentro dos recursos orçamentários".

Posteriormente, o Estatuto dos Funcionários, no artigo 85, dispôs:

"Função gratificada é a instituída em lei para atender a encargos de Chefia e outros que não justifiquem a criação de cargos".

e no artigo 14, ao tratar das nomeações, determinou:

"As nomeações serão feitas:

I —

II — Em comissão, quando se tratar de cargo isolado que, em virtude de lei, assim deva ser provido.

III —

O D.A.S.P., por sua vez, firmando jurisprudência, traçou a seguinte diretriz:

"É princípio fundamental, para eficiência do serviço público, dentro das condições brasileiras, que as Chefias não sejam efetivas, mas sim exercidas em comissão, critério que permite à Administração escolher os Chefes e experimentá-los, mantendo-os ou não; alarga o campo de escolha; corrige, com a instabilidade na função, a tendência pronunciada à displicência, da parte dos que cuidam da coisa pública, porque não tiveram formação adequada, estimulando por fim a ambição normal e justificável dos mais aptos, abrindo perspectivas aos mais capazes".

(Exposição de motivos número 613, de 17-5-40, do D.A.S.P. — D.O. de 21)."

O entendimento sobre a matéria, quer em consequência de expressa disposição de lei, quer em virtude dos julgados administrativos, não oferece margem à menor controvérsia.

Isso, entretanto, não impede que, doutrinariamente, se discuta o assunto. Não impossibilita que se apresentem novas soluções para o problema. Ao contrário, quer nos parecer que essa situação estática constitui um incentivo para a agitação das idéias em torno da questão, a fim de possibilitar que a marcha de sua evolução acompanhe o ritmo progressista da sociedade em que vivemos.

As condições existenciais e evolucionais das sociedades não permitem a estagnação de idéias; e muito menos de idéias consagradas em normas de direito público.

Precisamos, pois, romper o acanhamento natural de discutir o assunto "tabu".

E' chegado o momento de vitalizarmos a administração pública. Nenhum outro setor se presta mais a esse processo renovador do que a Administração de Pessoal.

Já encontramos, pelo caminho, algumas vozes que têm clamado por uma melhor solução do problema relativo ao provimento dos cargos de chefia. E' digno de menção o trabalho — "O Critério da Escolha de Chefes", de Maria de Lourdes Lima Modiano, premiado no concurso de monografias de 1948 — em que a autora, depois de

estudar fases da administração americana, constantes de relatório oficial do “*Civil Service Commission*”, adverte, corajosamente, de que não estamos longe da situação em que o preenchimento dos cargos superiores se processe, exclusivamente, por *influência política*. São suas as seguintes palavras:

“E o mesmo relatório continua acentuando a anomalia de uma situação que talvez não esteja longe de tornar-se a nossa: a do preenchimento dos cargos inferiores pelo sistema do mérito e dos cargos superiores pela influência política”.

A advertência tem todo cabimento. E é por esse motivo que julgamos indispensável a luta por melhores condições de seleção, para o provimento de tais cargos; não apenas para proteger legítimas aspirações de todos os elementos dedicados e capazes, mas, sobretudo — para libertar o Governo da incômoda e prejudicial interferência da política na administração, e para possibilitar ao Poder Executivo dotar os altos postos de chefia de servidores competentes e idealistas, inteiramente voltados para o trabalho, com espírito de cooperação desinteressada, visando, tão somente, bem servir à causa pública.

Pintada, em linhas gerais, a situação anterior e posterior à Lei 284, voltemos as nossas vistas para uma das mais sérias objeções que poderão ser levantadas à orientação atual. Queremos nos referir ao que preceitua o artigo 184 da Constituição, *verbis*:

“Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer”.

Desejamos, por outro lado, pedir a atenção para o fato de tal preceito, de sólida base democrática, vir figurando em tôdas as Constituições do país, inclusive na do Império, que, em seu artigo 179/14, dispunha:

“Todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja a de seus talentos e virtudes”.

A acessibilidade aos cargos iniciais de carreira mereceu um cuidado especial a partir da Constituição de 1934, figurando, na atual, no artigo 186, que prescreve:

“A primeira investidura em cargos de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde”.

Isso já representa um fato auspicioso, que coloca o nosso país, nessa matéria, entre os mais adiantados do mundo.

Contudo, não basta que tenhamos assegurado o ingresso em cargos iniciais, mediante concurso, a todos os brasileiros. O que necessitamos, acima de tudo, é dar corpo, é concretizar o preceito constitucional que consagra tão bela idéia; e, para tanto, teremos que trabalhar muito, no sentido de modificar o atual sistema de designação ou nomeação para os cargos de direção, a fim de que a referida norma também tenha aplicação nesse setor.

As numerosas vantagens da inovação poderão ser sintetizadas, quanto ao Governo, na possibilidade de alargamento do campo de escolha, do

mercado de trabalho; e, quanto aos indivíduos, na efetivação de um direito, que, embora já consignado, tem sofrido a deformação de interpretações acanhadas.

Não vemos desvantagens para o sistema.

A SELEÇÃO QUE PRECONIZAMOS

O Estatuto dos Funcionários, em seu Capítulo III, tratando dos concursos, dispõe, logo de início, que

“Os concursos serão de provas ou de títulos, ou de provas e títulos, na conformidade das leis e regulamentos ou, na falta destes, de acordo com as instruções expedidas pelo órgão competente”.

Esse dispositivo se harmoniza, plenamente, com os preceitos da Constituição de 1946.

Por seu turno, o artigo 19 do mesmo diploma legal, prescreve:

“Quando o provimento de cargo público depender de conclusão de curso especializado, os concursos poderão ser exclusivamente de títulos. Neste caso, considerar-se-á título preponderante a prova de conclusão do curso, levando-se em conta a respectiva classificação”.

Ora, para os cargos iniciais de carreira, todos nós temos assistido a um sem número de concursos; e o fato já passou para o domínio das coisas comuns, embora represente uma grande conquista, quer para a administração, quer para o indivíduo.

O D.A.S.P. tem realizado concursos de provas; de provas e títulos; e de títulos. Está hoje, como esteve ontem, devidamente aparelhado para cumprir essa valiosa missão.

Já temos, por conseguinte, leis pertinentes à matéria. Já possuímos um órgão que tem dado sobejas provas de sua eficiência na seleção de funcionários para os mais variados cargos públicos.

Resta-nos, portanto, traçar um plano para o selecionamento de chefes e diretores, dentro dos limites da legislação atual, e confiá-lo à Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P.

A seleção para o provimento dos diferentes graus de chefia apresenta, a par de sua crescente complexidade, dificuldades naturais. Todos sabemos disso. Não é novidade. Não obstante, parece-nos que a solução do problema é perfeitamente realizável.

O nosso otimismo nos leva a admitir que o provimento dos cargos de direção, por convenientes processos de seleção, será, dentro em pouco, uma realidade inevitável.

A escolha do melhor, ou, pelo menos, do que reunir maiores probabilidades de êxito na missão que lhe estiver reservada, é uma imposição dos tempos modernos, da era da grande indústria, da era da desintegração atômica. É a evolução natural para o reconhecimento do mais capaz. É a luta pela sobrevivência das sociedades e dos indivíduos, à semelhança do que ocorre na própria natureza, onde só vencem os seres dotados de condições de vida adequadas ao meio.

A chefia, para sobreviver com autoridade, com respeito, com eficiência, não deve estar sujeita às incertezas de uma improvisação. Requer formação, seleção e aperfeiçoamento.

Muitas são as qualidades que um chefe deve possuir, seja ele um simples chefe de seção, seja um diretor de serviço, de divisão ou de departamento.

Concordamos integralmente com Fayol, no tocante às *capacidades fundamentais* que um chefe deve ter: *técnica e administrativa* — com predominância desta, à medida que subimos na escala hierárquica dos cargos de direção. As qualidades que uma e outra exigem do homem são numerosas. O ilustre colega Wagner Estelita Campos, no Capítulo VIII de seu excelente trabalho — **CHEFIA — SUA TÉCNICA E SEUS PROBLEMAS** — enumera a opinião dos vários tratadistas sobre as qualidades do chefe; aí verificamos que desde as qualidades físicas até as mais altas qualidades morais são essenciais para o bom desempenho das funções de direção.

Diante de tudo isso, resta-nos indagar: como medir as capacidades e as qualidades básicas de um candidato à chefia?

Mediante concurso de provas?

Parece-nos que não. Não porque seja impossível verificar capacidades; mas, sim, porque é de se pressupor que, quando o indivíduo chega a esse ponto ele já deve ter dado demonstrações evidentes de sua capacidade técnica, bem como de possuir predicados que assegurem a possibilidade de uma rápida aquisição da capacidade administrativa.

Como então?

Mediante provas e títulos?

Ainda agora nos parece que não. Pelos mesmos argumentos apresentados, dado que, nesse tipo de concurso, a prova constitui, sempre, a parte fundamental.

Mediante concurso de títulos?

Parece-nos que sim, e isso porque, conforme já tivemos a oportunidade de dizer, o problema, para nós, deverá ser resolvido através de um processo de formação, seleção e aperfeiçoamento.

Ora, selecionar indivíduos já formados especialmente para uma determinada função, é uma simples questão de verificação das condições em que esses indivíduos concluíram os seus cursos de formação. Daí a nossa preferência por esse tipo de concurso. Daí a nossa concordância com o artigo 19 do Estatuto dos Funcionários.

E' preciso, entretanto, que não esqueçamos que o homem comum, dotado do necessário nível de inteligência, para, uma vez instruído, desempenhar, eficientemente, qualquer tarefa que esteja de acordo com as suas aptidões e capacidades, é o "material" com que teremos que trabalhar. Torna-se imprescindível, pois, o estabelecimento de normas realistas, objetivas, de acordo com a situação existente no meio nacional.

Cabe-nos, a esta altura, advertir que não pretendemos advogar a retirada, do Governo, da prerrogativa de livre escolha; o nosso objetivo é possibilitar que a mesma se realize em condições mais vantajosas para o Estado e mais atraentes para o indivíduo.

Admitindo, com base na situação atual, quatro graus fundamentais de chefia: chefia de seção,

direção de serviço, de divisão e de departamento, ou repartição equivalente, iremos examinar como poderemos formar, selecionar e aperfeiçoar chefes, a fim de introduzir, na administração, a seleção para postos de direção.

Ainda agora julgamos acertado o princípio estatutário que atribui o desempenho de função de chefia de seção a funcionários (Artigo 86 do Estatuto); pois, aceitamos, *in-totum*, como capacidades fundamentais as de natureza técnica e administrativa, com acentuada predominância desta. E assim sendo, não poderíamos deixar de concordar com o referido princípio, dado que uma e outra, quando não adquiridas em serviço, são, pelo menos, aperfeiçoadas no trato cotidiano da coisa pública.

Advogamos, ainda, com base nos mesmos motivos que nos levaram a aceitar aquele princípio, a sua extensão aos cargos de direção de serviço e de divisão.

Exposto, nesse particular, o nosso pensamento, já podemos apresentar uma primeira exigência, que julgamos aconselhável no caso. Queremos nos referir ao estabelecimento de um período de interstício para que o funcionário possa ser designado para um cargo de chefia ou direção.

Se se exige, para promoção, que o funcionário possua, no mínimo, 730 dias de exercício na classe, em um regime em que a promoção, via de regra, nada mais representa do que um aumento de vencimento, dever-se-á, com maiores razões, exigir, também, daquele que vai exercer uma função, ou um cargo, com maiores deveres, responsabilidades e dificuldades, um estágio, no serviço público, variável em função do grau de chefia.

A exigência não nos parece descabida. Ao contrário, pensamos que, em boa lógica, ela encontra todo o fundamento. Esperamos que os interessados no debate do assunto meditem sobre esse ponto, pois ele se nos afigura essencial para um regime de trabalho que vise o máximo de rendimento possível.

A título de sugestão, apresentamos, a seguir, uma relação de interstícios:

a) para função de chefia de seção — dois anos de exercício em cargo de uma das carreiras consideradas de nível superior, tais como as de: Oficial Administrativo, Técnico de Administração, Economista, Técnico de Educação, etc.

b) para o cargo de diretor de serviço — um ano de exercício em função de chefe de seção; e

c) para o cargo de diretor de divisão — um ano de exercício na chefia de serviço, ou dois na de chefia de seção.

Para o provimento em cargo do último grau de chefia administrativa, isto é, em direção geral, julgamos acertado o critério de livre escolha, com as ressalvas contidas no presente trabalho, dentre candidatos existentes no serviço público e fóra deste.

Assim, o recrutamento para os três primeiros graus de chefia deve processar-se no próprio seio do funcionalismo; e o do último deve estender-se a todos os setores da vida pública e privada, admitindo-se, até, o recurso a mercados de traba-

lho do exterior, para setores técnico-científicos em que haja deficiência de especialistas no Brasil.

Passando à fase de seleção, propriamente dita, vejamos como proceder. Os cursos de Administração do D.A.S.P., de alguns anos para cá, vêm mantendo um curso de preparação de chefes e supervisores. Como medida preliminar, aconselharíamos o desdobramento desse curso em três ciclos, com crescente dificuldade; podendo servir o primeiro para formação de candidatos à chefia de seção; o segundo para direção de serviço com inscrições abertas apenas para chefes de seção; e, finalmente, o terceiro para direção de divisão, permitindo-se a inscrição de chefes de seção e de serviço. A seleção de chefes e diretores poderá processar-se, a partir da formação do necessário "stock" de candidatos, entre os diplomados pelos respectivos cursos que preencham todos os demais requisitos legais e regulamentares.

A seleção de chefes e diretores poderá realizar-se mediante concurso de títulos, reservando-se o maior peso para o título de conclusão do curso de formação, na forma da legislação vigente.

Os selecionados para cargos de chefia e direção ficarão obrigados a fazer, com intervalos convenientes, cursos de revisão de conhecimentos e de extensão (tipo curso de férias — já utilizado, para professores), cumprindo, assim, o dever de aperfeiçoamento.

BASES PARA O CONCURSO DE TÍTULOS

Os títulos para os concursos destinados ao provimento de funções de chefia e cargos de direção poderão ser classificados de acordo com o seguinte esquema:

I — Títulos culturais:

- a) curso de formação para a função ou cargo;
- b) curso superior;
- c) curso secundário;
- d) curso técnico-profissional;
- e) curso de extensão;
- f) concurso para ingresso em cargo público;
- g) concurso de trabalhos de utilidade pública;
- h) exercício de magistério;
- i) exercício da função de examinador;
- j) outras atividades, tais como as exercidas na imprensa, etc.

II — Títulos funcionais:

- a) realização de trabalhos, exercício de cargos, comissões ou funções consideradas, por lei, serviço público de relevância;
- b) tempo de serviço (além do fixado para o interstício);
- c) comissões exercidas no exterior; e no país;
- d) promoções;
- e) elcgios, etc.

III — Títulos honoríficos:

- a) concedidos em virtude de defesa da Pátria; e

b) concedidos por Instituições Técnicas ou Científicas, em reconhecimento de trabalhos de real valor.

As características da chefia em concurso servirão de base para a classificação dos valores que deverão ser atribuídos a cada título.

CONCLUSÕES

As conclusões resultantes dos conceitos explícitas e implícitas, expostos neste trabalho, são as seguintes:

I — O sistema atual contraria o preceito constitucional que assegura a acessibilidade aos cargos públicos a todos os brasileiros (art. 184 da Constituição).

II — O estabelecimento de um sistema de seleção, conjugado com providências relativas à formação de candidatos, em cursos regulares e oficiais, e ao aperfeiçoamento de dirigentes, poderá proporcionar, ao Estado, os meios necessários para elevar, sensivelmente, o nível de eficiência do serviço público.

III — A fixação de determinado período de interstício, para que o funcionário possa exercer um posto de chefia, constitui exigência natural e lógica de um sistema racional de trabalho.

IV — A adoção de um sistema de seleção de dirigentes libertará o Poder Executivo da maléfica influência da Política na Administração.

V — A ampliação do campo de escolha de candidatos a cargos de direção não implicará em restringir a prerrogativa de livre nomeação, mas, apenas, servirá para colocar à disposição do Governo um maior número de concorrentes que preencham requisitos predeterminados; e essenciais ao exercício da chefia.

VI — A seleção de dirigentes, mediante concurso de títulos, colocará o homem digno, o homem ativo, o homem consciente de seu valor, ao abrigo do constrangimento de precisar pedir para servir ao Estado em um posto de chefia, pois uma vez adotado o sistema, ao invés de pedir ele irá oferecer os seus serviços, em pé de igualdade com outros que também desejem servir, e que também possam preencher os requisitos que forem exigidos, por lei, para tal fim.

VII — A seleção de dirigentes será benéfica para o Estado, porque possibilitará uma melhor escolha; e para o indivíduo, porque será um constante estímulo aos honestos esforços de cada um.

*

* *

O presente estudo fugiu, muito a propósito, dos aspectos estritamente técnicos do tema, não só para pôr em evidência generalidades que todos, ou quase todos, sentem, como para despertar maior curiosidade entre os especialistas no assunto, a fim de que os mesmos, para dar expansão a esse sentimento natural, procurem uma solução adequada para o problema. Este o objetivo, o maior desejo.

As despesas fixas e sua significação na estrutura orçamentária

J. M. ROCHA DE MATOS

No Direito Constitucional de todos os países, é princípio pacífico a obrigatoriedade de discussão e votação, anualmente, de tôdas as receitas e despesas públicas, por parte dos parlamentos. O voto das receitas confunde-se com a origem das instituições democráticas, enquanto o direito de examinar as despesas é conquista mais recente e equivale ao direito de adotar um plano superior de Governo e de Administração.

O orçamento, que segundo a definição clássica é *um ato de previsão e de autorização de despesas e de receitas*, sintetiza, assim, a própria idéia de constitucionalismo. E como a sua vigência deve circunscrever-se a um período determinado, surgiu espontaneamente o princípio da anualidade, dado que o lapso de um ano assinala os fatos da vida social.

A necessidade de serem votadas anualmente as receitas e as despesas servia de pretexto principal à convocação dos representantes do povo, que se valiam da oportunidade para incluir no orçamento toda uma legislação paralela. E' que o exame das despesas põe à mostra as aspirações coletivas e delas não se podiam fugir os que as interpretavam munidos do mandato popular.

Longe, porém, vai o tempo em que a lei de meios podia abranger todos os assuntos, criando, modificando ou extinguindo direitos. Com o desenvolvimento das atribuições do Estado e a normalização do funcionamento dos seus Poderes, certas restrições se impuzeram com o objetivo disciplinar a votação anual de tôdas as receitas e despesas públicas.

Assim é que, em relação à receita, o orçamento hodierno se limita indicar os impostos existentes, mediante a inscrição dos mesmos em forma de previsão. Essa inscrição corresponde a uma autorização de cobrança, na base legal preexistente, e ao mesmo tempo constitui uma garantia para os contribuintes durante o ano (1). Mas, se o orçamento é uma lei, por que êle não cria

impostos novos, quando o deficit é inevitável, restringindo-se à previsão dos já existentes? Impede-o o princípio da *exclusividade*, hoje mundialmente consagrado. Êste princípio manda excluir do orçamento qualquer matéria extranha à receita prevista e à despesa fixada, proibindo-lhe, em matéria de direito, ir além das normas em vigor. Assim, a lei orçamentária, sendo *exclusiva*, torna-se formal, não cria nem revoga direitos (2).

Entretanto, a *exclusividade* por si só não evitaria que a votação das despesas pudesse acarretar sérios danos para o funcionamento da vida nacional, porque a distribuição dos recursos do Estado envolve os mais variados interesses, seja de grupos, seja de regiões, embora todos voltados para o bem estar geral. Se no tocante à receita podemos considerar o orçamento como uma fotografia cujos personagens nela figuram mediante uma prévia autorização legal, verificamos, todavia, do lado das despesas, que êle é um instantâneo de multidão, no qual os figurantes são as próprias necessidades estatais e que por isso mesmo devem ser colhidos de um ângulo tal que não deixe escapar os mais importantes. A fotografia se renova todos os anos, e a luta orçamentária repousa justamente na disputa por uma colocação na chapa.

Daí surgirem outras limitações ao exame periódico da lei de meios, visando indistintamente o Executivo e o Legislativo, cujas responsabilidades, na formação do orçamento, são hoje de difícil distribuição, pois ambos nela colaboram ampla e interessadamente. Tais limitações correspondem a postulados preliminares na elaboração orçamentária, convindo citar principalmente: 1) a regra que proíbe a inclusão, no orçamento, de despesas para serviços ou cargos públicos não criados anteriormente por lei especial; 2) o princípio doutrinário que recomenda a obrigatoriedade de se incluírem créditos orçamentários para todos os serviços públicos, mesmos os considerados inúteis, até que sejam extintos regularmente por

(1) O § 34 do art. 141 da Constituição Brasileira estabelece: "Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra".

(2) No Brasil, somente a partir de 1926, com a reforma constitucional, passou-se a obedecer à *exclusividade* O § 1.º ao art. 34 da Constituição, introduzido por aquela reforma, foi repetido na Constituição de 1934 (art. 50, § 3.º), na Constituição de 1937 (art. 70) e na atual Carta Magna (art. 73, § 1.º).

lei (3); 3) a norma constitucional ou legal que obriga a manutenção, no orçamento, de despesas já determinadas por lei e que representam obrigações permanentes ou temporárias do Estado.

* *
*

O exemplo de tornar isenta da discussão orçamentária uma parte das despesas públicas veio da Inglaterra, pátria do direito orçamentário. Nasceu o *consolidated fund*, em 1787, com o destaque de despesas já reconhecidas por atos do Parlamento. Tais despesas escapam ao voto anual das Câmaras e não podem ser rejeitadas sem trazer graves prejuízos para o crédito público e para a organização político-administrativa da Inglaterra, compreendendo os juros da dívida pública, a lista civil ou dotação da Coroa, os emolumentos das cortes de justiça e do corpo diplomático, as pensões conferidas a título nacional e os soldos de determinados funcionários. Todas essas despesas têm um caráter permanente e invariável. Sem uma lei especial não podem ser aumentadas, nem diminuídas e nem suprimidas. Desde que um crédito seja inscrito no fundo consolidado, ele está ao abrigo das discussões puramente orçamentárias.

Outros países têm adotado com maior ou menor amplitude a prática inglesa. Sob o ponto de vista puramente jurídico, as despesas públicas passaram a bifurcar-se, então, conforme o seu caráter obrigatório ou facultativo. Nessa dicotomia, as despesas adquirem diferentes designações (certas e variáveis, fixas e variáveis, permanentes e variáveis, imperativas e facultativas, necessárias e variáveis, contínuas e variáveis, etc.). Fundamentalmente, porém, tais designações se confundem, aplicando-se-lhes indistintamente as definições dos tratadistas, dentre as quais, pela clareza e precisão, citamos a do Professor Emanuele Morcelli (4):

“As despesas obrigatórias, ditas também intangíveis, são aquelas taxativamente impostas ao governo pelas leis e regulamentos em vigor e das quais, portanto, ele não se pode subtrair sem violar a própria norma. De tais despesas o governo não pode limitar o quantitativo, tratando-se ordinariamente de saídas que encontram o seu título legal em atos de empenhos anteriormente assumidos pelo Estado ou, então, referentes ao andamento de serviços públicos ou à manutenção de órgãos constitucionais, para os quais não é possível limitar os fundos respectivos. Tais são as despesas para os interesses da dívida pública, para os

(3) Assim o entendeu a douta Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, ao aprovar um parecer do Deputado Munhoz de Melo sobre os créditos da Comissão Central de Preços e do Conselho Federal do Comércio Exterior, órgãos cuja extinção se pretendia tornar efetiva pela recusa dos créditos no orçamento para 1947. Já nos Estados Unidos tem vigorado uma orientação diametralmente oposta. Inúmeros serviços têm deixado de funcionar por não ter o Congresso, deliberadamente lhes cortado os respectivos créditos.

(4) *Teoria Generale della Finanza Pubblica*, Padova, 1935, pág. 76.

cargos públicos, para as Câmaras Legislativas, para as pensões, etc.

As despesas facultativas são aquelas que o governo faz segundo a sua discricão, ou seja na base do seu critério administrativo e de oportunidade, embora tendo recebido aprovação orçamentária por parte do parlamento. Isto não quer sempre dizer que as despesas legislativamente assim declaradas tenham graus de necessidade e de conveniência mais lentas, ou menor importância que aquelas em geral prescritas em senso obrigatório, podendo-se ao contrário, notar geralmente, entre as facultativas, despesas que o governo reconhece não poder eliminar ou comprimir sem excessivo dano para a coisa pública”.

A distinção das despesas, em fixas e variáveis, conseqüentemente, visa dois objetivos principais:

I — garantia da continuidade de certos serviços públicos;

II — limite à criação de certas despesas.

Atendem ao primeiro objetivo os *permanent appropriations*, adotados nos Estados Unidos, correspondentes a créditos votados definitivamente e que escapam à votação anual, ao passo que o fundo consolidado inglês destinou-se originariamente, a limitar as despesas da Coroa, com a instituição da lista civil. Segundo Nitti, “os apologistas do *consolidated fund*, que julgaram achar nêle uma instituição destinada a limitar os direitos dos parlamentos, não lhe compreenderam o caráter nem a função histórica” (5).

* *
*

Na legislação brasileira, a primeira referência a despesas de caráter permanente surge, em 1903, com a Lei n.º 1.144, de 30 de dezembro, cujo artigo 21 proibia a inclusão das mesmas na verba Eventuais dos diversos Ministérios. Em 1914, aparece a primeira definição (Lei n.º 2.842, de 3 de janeiro), segundo a qual eram consideradas despesas de caráter permanente todas aquelas que se prolongassem por mais de seis meses consecutivos ou por mais de nove meses interpolados. Mas a caracterização legal propriamente dita das despesas em fixas e variáveis aparece somente em 1922. De acordo com o art. 16 do Código de Contabilidade da União (Decreto n.º 4.536, de 28 de janeiro de 1922).

“A proposta do Governo dividir-se-á, quanto ao orçamento da despesa, em duas partes: uma fixa, relativa às despesas permanentes, e outra variável, compreensiva das que dependerem de avaliação”.

E, logo em seguida, o Regulamento do referido Código (Decreto n.º 15.783, de 8 de novembro de 1922) definia:

“Art. 56, § 1.º — São Despesas fixas as decorrentes de leis orgânicas ou de empenhos permanentes, com prazos de vencimentos determinados; são variáveis todas as outras”.

Não há dificuldade em se descobrir na inovação do nosso direito orçamentário a influência

(5) *Princípios de Ciência das Finanças*, Rio, 1937, página 140.

inglês, bastando citar a declaração de Dídimo Veiga a propósito do assunto, uma vez que ele se declara o autor da providência:

"Havíamos sugerido êsse processo no Projeto do Código de Contabilidade que tínhamos formulado em desempenho da comissão que nos fôra confiada pelo Ministro da Fazenda de então, Dr. Leopoldo de Bulhões, segundo o plano modelado pelo Presidente Rodrigues Alves.

A nossa sugestão, sem se inspirar somente no regime inglês, visava dois intuitos: remover a dificuldade proveniente do restabelecimento periódico anual de créditos que entendiam com a própria ossatura do Estado; e evitar a possibilidade de acréscimo de despesa cada ano sob o pretexto de aperfeiçoar a feição estrutural do mecanismo do Estado e, na realidade, para acudir aos reclamos de interesses de política regional, não poucas vezes orientados em propósitos subalternos" (6).

Embora o Código de Contabilidade se referisse somente à Proposta do Governo, com o propósito evidente de facilitar a discussão e votação parlamentar, o fato é que o Orçamento da Despesa do ano seguinte (Lei n.º 4.632, de 6 de janeiro de 1923) dividiu as verbas em duas colunas verticais — *consolidada e variável*.

Estava, portanto, consagrada a consolidação de parte da Despesa Pública, no Brasil. E, a partir do orçamento de 1924 (Lei n.º 4.793, de 7 de janeiro), as verbas da Despesa (repartições) passam a dividir-se em duas partes — fixa e variável. Nos exercícios subseqüentes, vamos encontrar, classificadas na parte fixa, além das despesas com o pessoal permanente e subsídios dos congressistas, quase tôdas aquelas já empenhadas por leis anteriores ao orçamento. Como exemplo, encontramos algumas subvenções no orçamento de 1927 (verba n.º 33 do Ministério da Agricultura — Lei n.º 5.156, de 12 de janeiro) e no de 1938 (verba n.º 25 do Ministério da Viação — Lei n.º 5.753, de 27 de dezembro de 1927).

Em 1933, o Decreto n.º 23.150, que fez voltar para a contabilidade da União o regime de exercício, por ter fracassado o de gestão, introduzido em 1931 pelo Decreto n.º 20.393, de 10 de setembro, estabeleceu normas para a elaboração e execução do Orçamento, adotando a parte fixa das despesas, mas restringindo-a ao pessoal permanente, conforme os seguintes dispositivos:

"Art. 13. As verbas de despesa serão divididas em parte fixa e parte variável.

Art. 14. A parte fixa indicará a *quantia global* necessária ao pagamento do pessoal do quadro fixo invariável e citará a lei ou regulamento em que figuram êsses quadros, sem, entretanto, reproduzi-los".

Todavia, essa determinação legal nunca foi cumprida, pois os orçamentos posteriores continuaram a relacionar os cargos de tôdas as repartições (verbas), consignando-lhes discriminadamente os respectivos créditos. Mas a definição "strictu sensu" das despesas fixas não prevaleceria por muito tempo, pois a Constituição de 1934, ao entender consolidada uma parte das despesas,

não estabeleceu limites à natureza das mesmas, assim dispondo no § 2.º do artigo 50:

"O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes, uma fixa e outra variável, não podendo a primeira ser alterada senão em virtude de lei anterior. A parte variável obedecerá a rigorosa especialização".

Reconheceu, assim, o legislador constituinte a intangibilidade de certas despesas, que não devem ser discutidas anualmente, isentando-as, por conseguinte da "rigorosa especialização" prescrita para as despesas variáveis. Não cogitou, também, da natureza das despesas fixas, o que equivale a dizer que qualquer despesa poderia ser enquadrada na parte fixa, desde que uma lei determinasse o seu empenho por mais de um exercício. No orçamento seguinte, a despesa estaria automaticamente computada. Com o citado dispositivo da Constituição de 1934 desapareceram as controvérsias suscitadas pelo art. 34 da Constituição de 1891, face aos preceitos do Código de Contabilidade e de seu Regulamento já citados. Alguns exegetas não reconheciam a vigência de nenhuma despesa por mais de um exercício, porque a Constituição de 1891 determinava como sendo da competência privativa do Congresso Nacional "orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro" (§ 1.º do art. 34).

Entretanto, os orçamentos de 1935 e 1936 não se apresentaram com a precisão que o novo texto constitucional permitia em relação à dicotomia das despesas em fixas e variáveis. A desorganização dos serviços públicos concorria para encobrir a legalidade de certas despesas, tornando difícil grupar as que se consideravam fixas, bastando dizer que até 1934 não se podia calcular com exatidão o montante da dívida externa brasileira (7). Somente depois da Lei n.º 284, de 1936, que organizou os quadros civis do funcionalismo, e após os estudos promovidos pelo Ministério da Fazenda sobre a Dívida Pública, é que foi possível, no orçamento de 1937 (Lei n.º 300, de 13 de novembro de 1936) aparecerem, na parte fixa, entre outras, as despesas globais dos quadros de pessoal permanente (por ministérios) e as destinadas a fazer face aos juros e amortização da dívida consolidada (interna e externa).

A Constituição de 1937, por ter reduzido a mera formalidade a votação anual do orça-

(7) "Vários Estados e Municípios desconheciam as próprias condições financeiras, ignoravam, até a letra dos contratos dos seus empréstimos externos. E o mesmo acontecia com a União, pois esta não possuía cópia sequer de 40% dos textos dos seus empréstimos externos. Tornava-se imprescindível e urgente, em face de tais circunstâncias gravíssimas e das mais lamentáveis conseqüências para o bom nome dos responsáveis pelos destinos do Brasil, fazer o levantamento sistemático das nossas dívidas e o balanço integral dos nossos compromissos. Não era possível governar sem definir e precisar as responsabilidades da República". (Discurso do Presidente da República pronunciado em 15 de agosto de 1934, apud Valentim F. Bouças — *História da Dívida Externa da União* — Rio, 1946, pág. 271.

(6) *Ensaio de Ciência das Finanças*, Rio, 1927, págs. 85 e 86.

mento (8), omitiu a obrigatoriedade de se inscreverem no mesmo as despesas já legalmente reconhecidas. Mas não se contrapondo aquela Carta aos preceitos já postos em prática e a que nos vimos referindo, manteve o orçamento imediato, o de 1938 (Decreto-lei n.º 107, de 27 de dezembro de 1937) as colunas verticais adotadas anteriormente (fixa e variável). Data do referido orçamento a inovação segundo a qual as repartições, que antes comandavam os títulos das despesas, passaram a itens das novas verbas: pessoal, material, etc. (9). Em 1939, a lei orçamentária (Decreto-lei n.º 942, de 10 de dezembro) apresenta sensíveis aperfeiçoamentos técnicos de padronização e de redação dos subtítulos das despesas (consignações e subconsignações), aperfeiçoamentos que continuaram nos anos seguintes até culminarem, em 1942 (Decreto-lei n.º 3.960, de 19 de dezembro de 1941) com a centralização dos créditos de pessoal e de material nos respectivos órgãos especializados dos Ministérios, sábia providência sem a qual não teria continuidade de funcionamento o sistema reformista do serviço público (10). No entanto, os responsáveis pela elaboração dos orçamentos executivos que predominaram no período de 1938 a 1946 não estenderam a sua atenção às despesas fixas. Estas aumentavam com a legislação ditatorial, mas não se incorporavam à coluna orçamentária própria, a qual continuava integrada somente pelas despesas de pessoal permanente, algumas gratificações e bem assim as dotações concernentes à dívida consolidada. Acreditamos que somente o empirismo da rotina fêz manter, nos orçamentos do período discricionário, a dicotomia jurídica das despesas públicas, uma vez que apesar de haver, por parte do Estado, a preocupação de assegurar a continuidade de certas despesas, essa continuidade não estaria ameaçada pela discussão e votação das mesmas todos os anos, porquanto o Parlamento da Carta de 1937 nunca funcionou e, se funcionasse, estaria tutelado pelo Executivo, a quem teria de satisfazer a todos os caprichos.

(8) O Parlamento não tinha iniciativa de projetos ou emendas que aumentassem despesa ou versassem sobre matéria tributária (art. 64) e, quanto ao orçamento, apenas votaria, em prazos fatais, as verbas globais solicitadas pelo Governo (art. 71).

(9) "Este método foi adotado por iniciativa do extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil, que o justificou em sua exposição de motivos de 16 de julho de 1937, dirigida ao Presidente da República. Além de ser uma das peças mais significativas da nossa literatura oficial sobre orçamento, a veneranda exposição de motivos é um excelente ponto de referência para qualquer estudo sobre o atual orçamento brasileiro". (Arizio Viana — *Orçamento Brasileiro*, Rio 1943, pág. 56).

(10) "Tal reforma, iniciada praticamente em 1936, procura, conforme salientou o Sr. Presidente do D.A.S.P. em seu Relatório de 1941, separar, nitidamente, as atividades de administração específica das atividades de administração geral. Como estas últimas são comuns a todos ou quase todos os órgãos governamentais, porque são atividades meios, de que se vale o Governo para atingir seus fins essenciais, devem ser desempenhadas por órgãos próprios que se articulam mas não se confundem com os órgãos de administração específica". (Arizio Viana, obra citada, pág. 27).

A Constituição de 1946 fêz voltar a plenitude dos poderes do Legislativo em relação ao voto anual das receitas e das despesas do Estado e, como medida acauteladora, admitiu a intangibilidade dos créditos já empenhados legalmente por mais de um ano, assim dispondo no § 2.º do artigo 73:

"O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes: uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável, que obedecerá a rigorosa especialização".

Pela clareza do seu texto, ligeiramente diferente da redação adotada em 1934, êsse preceito constitucional não requer grande esforço de interpretação. Dê-se deduz facilmente:

a) que uma lei pode autorizar despesas para os orçamentos futuros;

b) que somente outra lei pode cassar essa autorização;

c) que a especialização para as despesas já determinadas por lei é facultativa;

d) que tais despesas devem ser classificadas na parte fixa;

e) que todas as despesas não determinadas por lei anterior, mas indispensáveis ao Estado, para o desempenho das suas funções devem obedecer a rigorosa especialização (11).

Não há como confundir o atual conceito de despesas fixa, tal como se deduz do dispositivo constitucional acima citado, com a definição do Regulamento do Código de Contabilidade e de acordo com a qual as despesas fixas eram aquelas "decorrentes de leis orgânicas ou de empenhos permanentes com prazos de vencimentos determinados".

* *
*

O que caracteriza a despesa fixa não é a *invariabilidade* do seu montante, mas a *obrigatoriedade* de sua inscrição no orçamento, independentemente da votação anual. Assim, há despesas fixas, porque obrigatórias, cujo montante, entretanto, *varia*, oscila, requerendo sua fixação cálculos muitas vezes complicados, em benefício da própria clareza do documento orçamentário, que não deve conter créditos a quem nem além das verdadeiras necessidades do exercício. E' o caso, por exemplo, dos *fundos especiais*, cuja inscrição, na despesa, depende da avaliação da receita que êles afetam. Tais *fundos*, evidentemente, não se compreendem entre as despesas variáveis, porque a sua inclusão na despesa orçamentária é obrigatória, constitucional ou legalmente. E não se argumente que a despesa fixa não varia nos quantitativos, uma vez que a própria despesa com o *pessoal permanente*, isto é, o caso mais característico de despesa fixa, é fixada não à base dos quadros totais, mas

(11) Além da especialização, determina ainda a Constituição no art. 73, *in fine*, que "as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos" sejam incluídos "discriminadamente" na despesa.

tendo em vista as reais necessidades desses quadros no decorrer do exercício. A despesa relativa a esses quadros, embora tenham um limite legal, nunca o atingem, devido às vacâncias. Deve ser ressaltado que o estudo das previsões das despesas do pessoal civil permanente tomou aspecto racional somente a partir de 1937, consignando-se, então, no orçamento, o quantitativo justo, necessário. Essa prática permitiu desonerar a lei de meios de vultosos créditos, os quais, no fim do exercício, ficavam sem aplicação. Quanto ao pessoal dos quadros militares, todavia, continuava figurando no orçamento toda a despesa fixada para a sua totalidade, porque os saldos de tais créditos, ao encerrar-se o ano fiscal, não eram anulados, mas considerados despesa efetuada e recolhido às chamadas "caixas de economia" dos Ministérios Militares e das Corporações Militares do Ministério da Justiça (Corpo de Bombeiros e Polícia Militar do Distrito Federal). A partir do orçamento de 1947 é que as dotações referentes ao pessoal militar vêm sendo racionalizadas, e isto porque o Decreto-lei n.º 9.651, de 23 de agosto de 1946, extinguiu as chamadas "caixas de economia".

* *
*

E' óbvio que, em face da Constituição, toda despesa que se repita por mais de um exercício, em virtude de lei, deve figurar na parte fixa. Para tanto é necessário que as despesas decorram de leis orgânicas nem que se tornem em obrigações por tempo indefinido para o Estado, como queria o legislador do Código de Contabilidade e de seu Regulamento positivamente inspirado no sistema inglês. Nem tão pouco a Constituição de 1946 reconhece como despesa fixa a que decorra de "empenho permanente com prazos de vencimentos determinados", porquanto ela só se refere expressamente a "lei anterior" e o empenho, permanente ou não, de acordo com o próprio Regulamento do Código de Contabilidade (art. 288)" é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado uma obrigação de pagamento".

* *
*

Ainda na interpretação do que seja despesa fixa, uma dúvida pode ocorrer aos estudiosos: teria o legislador constituinte a intenção de tornar invariável a parte fixa do orçamento, durante o exercício? Uma despesa, determinada por lei anterior ao orçamento, seria inalterável durante a vigência da lei orçamentária, na qual figura obrigatoriamente na base legal preexistente? Esclarecendo: de acordo com leis anteriores, o orçamento consigna crédito para um número certo de cargos para tal repartição; se, durante o exercício, uma lei criasse novos cargos para a mesma repartição, ou se estabelecesse novos padrões de vencimentos para os cargos existentes, estaria vedada a abertura de crédito especial, devendo a nova lei ter vigência a partir do próximo ano

fiscal, após a alteração da despesa afetada e pertencente à parte fixa do respectivo orçamento? Parece-nos que a questão é bastante complexa, mas não deve ser desprezada quando se tratar da elaboração de uma lei regulando as questões orçamentárias. Se os impostos criados durante um exercício só podem ser cobrados no seguinte, obedecida a clássica formalidade que a Constituição chama de "autorização orçamentária", por que não subordinar a parte fixa do orçamento ao mesmo regime? Acreditamos que a medida seria de inestimável valor tanto do ponto de vista financeiro como para o funcionamento das próprias instituições democráticas (12).

* *
*

Convém notar que, embora se possa considerar fixa qualquer despesa legalmente obrigatória, despesas há, entretanto, que só podem ser assumidas pelo Estado por meio de lei, não podendo, conseqüentemente, figurar no orçamento na parte variável, sob pena de contrariarem a própria Constituição e a legislação ordinária. Estão neste caso, por exemplo, as despesas para os cargos públicos, para as funções gratificadas, para os subsídios, etc. Dêste modo, pode-se afirmar que:

I — o orçamento não pode incluir na parte variável despesas que, pela natureza ou finalidade, só possam ser criadas por leis especiais, nem antecipar-se a essas leis, oferecendo-lhes os recursos com antecedência, uma vez que a parte fixa só pode ser alterada em virtude de lei anterior;

II — não há inconveniente de certas despesas figurarem simultaneamente na parte fixa e na parte variável, desde que, por força de lei, elas constituam uma obrigação estatal em ascensão constante, tornando-se, por isto, de difícil previsão o seu montante (13);

III — qualquer despesa pode ser determinada em lei por mais de um ano, passando, então, a constituir despesas fixas, mesmo temporariamente, porque já estarão empenhadas pelo Estado e, em conseqüência, isentas da votação e discussão orçamentárias.

Essas afirmativas são insofismáveis, mas tanto o Executivo como o Legislativo, responsáveis pela elaboração orçamentária, mantêm até agora uma certa indiferença pela parte fixa do orçamento, tanto que algumas despesas à mesma pertencentes continuam figurando na parte variável.

(12) E' salutar o preceito constitucional (art. 47, § 2.º) que manda fixar no fim de cada legislatura a ajuda de custo e o subsídio dos congressistas. Tais despesas, que por sua própria natureza devem ser classificadas na parte fixa, muito embora sejam de aplicação parcialmente variável, são, conseqüentemente, intocáveis, inalteráveis durante um período mínimo de quatro anos.

(13) E' o caso das despesas com os aposentados e pensionistas, as quais, baseadas em lei, dependem de uma série de formalidades para constituírem obrigação definitiva para o Estado.

vel e outras têm deixado mesmo de figurar no próprio orçamento, o que está em desacôrdo com o citado artigo 73, § 2.º da Constituição (14).

Tal prática é grandemente prejudicial, porque, de um lado, a omissão, no orçamento, de despesas fatais, já assumidas pelo Estado, é corrigida mais tarde com a abertura de créditos especiais ou por operações de créditos muitas vezes danosas, e, por outro, a classificação errônea na parte variável de despesas determinadas por lei deixa o cálculo das mesmas ao sabor das discussões anuais a sua aplicação ao critério do Governo. Outro inconveniente que a falta de um tratamento uniforme para as despesas já legalmente empenhadas acarreta diz respeito ao contrôle da execução financeira: o Tribunal de Contas adota critérios diversos no exame de tais despesas submetendo umas ao registro prévio outras ao registro *posteriori* e concedendo a poucas um regime especial ou a tomada de contas (15).

Reconhecemos que a legislação sobre despesas obrigatórias deva ser submetida a revisão periódica, a fim de que sejam revogados favores ou encargos que não mais se justifiquem e que injustamente possam perpetuar-se nos orçamentos futuros, como obrigações legais, a exemplo de algumas subvenções e cotas-partes em taxas generosamente concedidas a entidades de direito privado. Mas, enquanto as leis que empenham despesas de exercícios futuros não forem revogadas, justas ou

injustas, devem ser respeitadas durante a elaboração e execução orçamentárias.

* *
*

A consolidação de parte do orçamento, modernamente, não se destina apenas a servir de freio ao aumento de despesas consideradas estáveis, tal como se propunha o fundo consolidado inglês. Antigamente o critério possibilitava somente a fixação do quantitativo exato de uma parte das despesas ordinárias do Estado, enquanto que, hoje, vemos de preferência as despesas extraordinárias entrarem para o quadro de vários exercícios como obrigações que permitem ao Estado a realização de obras e serviços que não cabem nas limitações do ano financeiro. Tais obrigações são determinadas por leis financeiras que em geral se denominam "leis de programa". O crédito global previsto nessas leis para a execução total das obras, fornecimentos e serviços é considerado como "crédito de empenho", enquanto as prestações anuais a serem incluídas nos orçamentos futuros correspondem a "créditos de pagamento". Essa modalidade de financiamento supera os meios antigamente utilizados em vários países para a execução de obras e serviços de longa duração, tais como os créditos especiais de vultosa importância, as transferências de créditos e os créditos contínuos, processos estes que somente em parte

(14) Uma ligeira análise do Orçamento de 1950 nos oferece o exemplo ilustrativo de grandes despesas fixas, porque determinadas por lei, mas erroneamente classificadas na parte variável, as quais a grosso modo assim se apresentam:

	Cr\$
1. Previdência Social, correspondente a uma parte da contribuição anual devida aos institutos e caixas de aposentadoria e pensões (Lei n.º 159, de 1945)	400.000.000,00
2. Restituições, correspondentes ao imposto de 10% sobre os direitos de importação para consumo em favor dos concessionários de portos (Decreto-lei n.º 2.619, de 1940)	162.268.000,00
3. Abono familiar devido a famílias numerosas	130.055.000,00
4. Fundo de melhoramentos e renovação patrimonial das estradas de ferro	19.000.000,00
5. Serviços postais-telegráficos ...	192.351.000,00
6. Salário-Família devido aos servidores do Estado	204.872.600,00
7. Defesa contra as sêcas (art. 198 da Constituição)	332.000.000,00
8. Valorização Econômica da Amazônia (art. 199 da Constituição)	195.000.000,00
9. Comissão do Vale do São Francisco (despesas de acôrdo com o art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	181.278.000,00
10. Cota-parte dos Municípios no imposto de renda (art. 15, § 4.º da Constituição)	420.000.000,00
11. Inativos	821.000.000,00
12. Pensionistas	291.000.000,00

13. Fundo Nacional do Ensino Primário (Decreto-lei n.º 6.785, de 1946)	43.000.000,00
14. Fundo de Assistência Hospitalar (Decreto-lei n.º 9.486, de 1946)	43.000.000,00
15. Fundo Nacional do Ensino Primário e Campanha Extraordinário de Educação e Saúde (idem)	123.000.000,00
16. Subvenção ao IPASE (idem) ..	61.500.000,00
17. Subvenção à Fundação Getúlio Vargas (idem)	20.500.000,00
18. Contribuição à Legião Brasileira de Assistência (Decreto-lei número 4.830, de 1942)	70.200.000,00
19. Contribuições internacionais ...	25.000.000,00
20. Auxílio às estradas de ferro federais (Lei n.º 272, de 1948) ..	227.360.000,00
21. Subvenção à Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (Leis ns. 470 e 488, de 1948)	56.800.000,00
22. Pagamento à Light pela iluminação do Distrito Federal (Decreto-lei n.º 7.524, de 1946) ...	47.500.000,00
Total	4.066.684.600,00

Se adicionarmos a esas despesas aquelas que já se encontram na parte fixa, como as relativas ao pessoal permanente e à dívida consolidada, no valor, respectivamente, de Cr\$ 3.917.315.500,00 e Cr\$ 905.594.220,00, verificamos que o Orçamento de 1950 consolida o total mínimo de Cr\$ 8.889.594.320,00 ou sejam, mais de 47% de toda a receita prevista para o exercício.

(15) V. Rubens Rosa, *Da Fiscalização Financeira*, Rio, 1949, págs. 64 e 65.

transpunham os obstáculos impostos pela anualidade orçamentária. Segundo o mestre francês R. Jacomet (16).

"Uma evolução fatal, motivada pelo número crescente de suas intervenções, conduz os Estados modernos a darem prioridade ao empenho na hierarquia das operações orçamentárias.

O decreto-lei de 21 de abril de 1939 fez preponderar, no direito orçamentário francês, a noção de empenho ao instituir os "créditos de programa"; tal lei, autorizando um programa a executar durante vários anos, fixa por ano e por capítulo o montante anual que não deve ser ultrapassado. Com um tal regime é possível, no início da execução, conforme a importância das encomendas, concluir ajustes para períodos ativos até a duração total de execução dos programas. Cada ano, os créditos de pagamento abertos no orçamento nos limites previstos pela lei de programa permitem regularizar as despesas vindas a termo. Estas despesas constituem o objeto de um plano a longo prazo que, uma vez sancionada pelo Parlamento, escapa à caducidade que resulta normalmente da simples expiração do exercício. Um tal mecanismo financeiro é perfeitamente adaptável ao desenvolvimento das atividades industriais e econômicas do Estado"

Não resta dúvida de que as leis de programa representam a solução adequada contra os inconvenientes financeiros impostos aos planos econômicos plurianuais. Mas o velho princípio da anualidade orçamentária ainda dá o direito, em países como a França, de depender de novo voto do Parlamento a inclusão dos créditos de pagamento nas leis de meios sucessivas. Esta é a principal dificuldade para a extensão do orçamento no tempo, quando se cogita de harmonizar o planejamento econômico com o planejamento financeiro. O assunto não tem escapado à atenção dos escritores franceses, alguns dos quais, como Henry Laufenburger, têm preconizado uma evolução nos costumes políticos da França:

"A recusa pelo Parlamento, contra a vontade do Governo, de inscrever num orçamento o crédito relativo a um dos anos do programa ou o capricho de reduzi-lo — deveriam ser considerados como atos de desconfiança e acarretar a demissão do gabinete" (17).

Nos Estados Unidos, entretanto, as leis de programa têm sido cumpridas integralmente, como a relativa aos planos de aproveitamento do Vale do Tennessee, que data de 1933. Aliás o sistema de financiamento escalonado, por meio do orçamento, de atividades produtivas encontra precedentes na prática norte-americana dos *créditos contínuos*, que são dotações orçamentárias, fixadas em lei especial e, portanto, isentas de votação anual. Esses créditos não são vistos com simpatia pelos financistas norte-americanos, como Buehler e Jensen (18), os quais os acusam de tornarem o Executivo independente do Legislativo, mas não se pode negar a sua grande utilidade, quando se destinam a empreendimentos de longa duração (fabricação de navios, aviões, etc.) e cujos con-

tratos com a indústria particular não devem ficar na dependência das oscilações políticas.

Entre nós, também, as leis de programa encontram perfeita acolhida no direito positivo: o orçamento brasileiro, como afirma o Senador José Américo, "é lei positivamente amarrada à legislação anterior" (19). E de acordo com os princípios orçamentários inicialmente aqui focalizados, pode-se concluir que a anualidade, no Bra-

(19) A propósito da Lei n.º 651, que dispõe sobre a realização do Sexto Recenseamento Geral do Brasil, travou-se no Senado interessante discussão, quando do exame de um preceito que manda incluir nos orçamentos futuros, a título de auxílio ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, os recursos necessários à integral execução dos serviços. E' daquela discussão o seguinte trecho:

O Sr. Ferreira de Sousa — (Para encaminhar a votação) Senhor Presidente, respondendo a um aparte do meu nobre amigo, Senador Ribeiro Gonçalves, há pouco proferido, disse eu das razões que me levaram a propor a supressão do parágrafo único do art. 6.º do projeto.

A meu ver, não se trata de norma desprezível. Não a considero, porém, boa, de vez que, tecnicamente, está errada, não tem valor legislativo. E' uma superfectação; é vontade de escrever palavras sem qualquer resultado para o futuro.

O art. 6.º do projeto, como aqui já se discutiu, confere a verba de 18 milhões de cruzeiros para as primeiras despesas com o Serviço de Recenseamento. Esse serviço, entretanto, não custará apenas 18 milhões: o cálculo eleva-se a muito mais de duzentos milhões de cruzeiros.

O parágrafo único do art. 6.º, então, tenta, por maneira muito interessante, criar um quadro, dentro do qual se há de mover o Poder Legislativo. Diz que os recursos necessários à realização dos trabalhos de recenseamento serão, doravante, atribuídos na verba x do Orçamento, ou seja, a título de auxílio.

O Sr. José Américo — A norma, realmente, pode ser ociosa. Nossa legislação, entretanto, está cheia de disposições desta natureza. Lembraria a V. Excia., por exemplo, o auxílio às estradas de ferro não administradas pela União; os auxílios dados para o Plano Postal Telegráfico e assim por diante. Durante 16 anos obrigava-se a União a conceder tais dotações de auxílio orçamentário.

O Sr. Ferreira de Sousa — V. Excia. há de permitir que não aceite muitos desses precedentes, porque justamente pretendo acabar com eles. Reconheço que há inúmeros erros dessa espécie, que não nos devem servir de exemplo. E, se não começarmos agora, jamais serão corrigidos. E' indispensável que restauremos a boa técnica, as boas normas de legislar.

O Sr. José Américo — V. Excia. sabe que a organização desses serviços depende de um plano e de um orçamento. Está previsto em lei.

O Sr. Ferreira de Sousa — Não o nego. Faria tudo que fôsse necessário, concederia até um crédito especial, mas o que não podemos é criar normas para o Legislativo.

O Sr. Apolônio Sales — Há um simples objetivo em tudo isso que é a previsão das despesas.

O Sr. Ferreira de Sousa — O orçamento não prevê essas despesas.

O sr. Apolônio Sales — Embora V. Excia. tenha certa razão quando acha que o parágrafo único cria uma legislação para o legislador, queria lembrar que um dos argumentos que nos levaram a apresentar a emenda ao Senado, para que se discriminasse as verbas, foi justamente o fato de existir uma legislação para o legislador. Daí a razão por que achei que devíamos corrigir desde agora essa legislação, modificando o parágrafo único.

O Sr. Ferreira de Sousa — Mas, Sr. Presidente, o que se quer agora é criar uma norma para legislar. E se o legislador não quizer? Afinal, no momento de votar o Orçamento, o legislador é soberano, é autônomo. Ele vota ou não vota a verba.

(16) *Le Budget, Instrument Financier des les Plans Economiques in "Annales de Finances Publiques", Paris, 1947, ns. VI-VII, pág. 92.*

(17) *Planisme et Budget Financier, in Finances Comparées, Paris, 1947, pág. 119.*

(18) Alfredo G. Buehler — *Public Finance*, New York, 1940, pág. 232, e Jens P. Jensen — *Government Finance*, New York, 1939, pág. 522.

sil, atinge apenas as despesas avaliativas necessárias ao funcionamento dos serviços públicos e aos encargos facultativos do Estado. Todavia, como é hábito omitir-se do orçamento mesmo despesas que passem a constituir dívida para o Tesouro, e de prudência classificar os créditos de pagamento das nossas leis de programa na parte fixa das despesas.

E' oportuno observar que os créditos orçamentários previstos no Projeto de Lei do Plano SALTE, dificilmente poderão ser submetidos ao regime das despesas fixas, e isto porque a sua discriminação anual estará na dependência do Legislativo, que terá a faculdade de escolher, dentre os inumeráveis empreendimentos delineados no Plano, aqueles que forem de seu agrado. E como as despesas do Plano se confundem com as despesas normais a cargo dos serviços públicos existentes, estamos convencidos de que durante a sua execução as discussões orçamentárias irão tumultuá-lo completamente: o Legislativo mantém o direito de negar verba orçamentária para a construção de qualquer obra prevista no Plano, desde que a soma de tôdas as dotações relativas aos seus trabalhos, num exercício, à conta do orçamento, atinja a cota mínima que se pretende tornar obrigatória por lei.

Êsses inconvenientes não existiriam, se se tivesse considerado devidamente a figura moderna do empenho, quando da elaboração do Plano Salte, tendo em vista a continuidade dos fornecimentos, das construções e das fabricações, continuidade que representa a garantia e o êxito dos planos econômicos a longo prazo. E, no Brasil, isto é fácil de conseguir, porque as prestações anuais correspondentes aos créditos de pagamento,

quando rigorosamente escalonados, são asseguradas pelo art. 73, § 2.º da Constituição.

* * *

De um modo geral, julgamos de grande utilidade para o processo de elaboração orçamentária que se enquadrem na parte indicada pela Constituição tôdas as despesas autorizadas por lei. Um tal procedimento indicaria logo ao Executivo o montante disponível da receita destinado às despesas variáveis, as quais, por constituírem o suporte de quase todos os serviços públicos, não devem ser sacrificadas por critérios primários de economia adotados às pressas, mesmo que o orçamento possa tornar-se deficitário.

Por sua vez, o Legislativo teria um ponto de partida para o exame conjunto das leis geradoras de despesas obrigatórias cuja revogação se recomendasse, em face da conjuntura, providência mais lógica do que a omissão deliberada de obrigações legais, a título de obtenção de um falso equilíbrio orçamentário. Evitar-se-ia, assim, a abertura de créditos especiais ou operações de crédito mais prejudiciais que a verdade orçamentária.

do legislador. A técnica orçamentária é utilizada pelo próprio legislador; êle é que resolve se vota ou não. Não há lei anterior que vise o legislador para que obedeça essa técnica. O Orçamento, como bem disse o Sr. José Américo...

O Sr. Ismar de Góes — V. Excia. está enganado.

O Sr. Ferreira de Sousa — Tem uma seqüência legal.

O Sr. José Américo — Tem filiação legal.

O Sr. Ferreira de Sousa — Diz bem o nobre colega Senador José Américo tem filiação legal, é ligado a leis anteriores...

O Sr. José Américo — E' ligado a leis anteriores.

O Sr. Ferreira de Sousa — Uma lei cria o serviço. O Orçamento estipula a verba para o serviço. O Orçamento não pode criar uma verba para serviço não previsto em lei anterior.

O Sr. João Vilasboas — O Orçamento em vigor, no entanto, criou verbas destinadas a serviços cuja legislação ainda está em fase elaborativa.

O Sr. Ferreira de Sousa — Poderia invocar a exceção citada pelo nobre colega em favor de minha argumentação. Não o farei, todavia.

E' possível à lei criar o serviço de recenseamento, estabelecer a necessidade de sua realização e declarar que disporá de novos recursos, indispensáveis ao seu prosseguimento. Declarar, porém, no parágrafo único do artigo onde abre crédito especial, que os recursos necessários serão consignados na verba x, consignação y e subconsignação z, é uma ironia.

Evidentemente, o Congresso tem concedido diversos créditos especiais. Não sei se nas especificações citadas pelo nobre Senador José Américo há a classificação orçamentária e previsão de que o Orçamento incluirá os créditos necessários.

O Sr. José Américo — Há a obrigação de contemplar.

(Diário do Congresso Nacional, de 5-3-49, páginas 1.484-85).

O Sr. José Américo — O legislador é o mesmo. A lei é que o estará obrigando.

O Sr. Apolônio Sales — A lei não obriga o legislador a aceitar norma anterior.

O Sr. José Américo — Esta lei o obrigará.

O Sr. Apolônio Sales — Êle é que resolve no momento de votar. O Orçamento não é, de modo algum, lei necessariamente amarrada a leis anteriores.

O Sr. José Américo — O Orçamento é lei positivamente amarrada à legislação anterior. V. Excia. não pode negar o princípio de que o Orçamento se baseia na legislação anterior.

O Sr. Ferreira de Sousa — As verbas não são amarradas à legislação anterior, nem tão pouco a sua classificação. O Orçamento pode mudar a técnica. Não é lícito à lei ordinária dizer expressamente que a verba tal ou qual serviço será necessariamente incluído no Orçamento sob certa rubrica, consignação ou subconsignação, porque pode mudar. E' mesmo plano das repartições especializadas no assunto mudarem a classificação das verbas dos Orçamentos, corrigindo defeitos.

O Sr. Ismar de Góes — Só por meio de lei especial e, neste caso, uma lei revoga a outra.

O Sr. Ferreira de Sousa — A técnica não é essa. V. Excia. não ignora que não há lei que regule a técnica

Proteção social ao trabalhador agrícola

ROMOLO CAVINA.

CHAVÃO característico da época em que vivemos é *proteção social*, é o interesse coletivo proeminente ao próprio indivíduo. Até parece que enquanto o egoísmo de homem a homem cresce, em maior proporção parece crescer o interesse pelos grupos, pelas comunidades quando atingidas por alguma calamidade em movimentos coletivos, ou através da trama de instituições governamentais. Muito mais depressa se manifesta a solidariedade a uma cidade, a um município do que a pessoas, e os exemplos são diários.

Não fugindo aos figurinos do tempo seguem o Brasil e os que se preocupam com os seus problemas, a mesma trilha: sobreleva a procura de sistema que ampare socialmente o indivíduo, apreciando-o em grupos profissionais. Assim os comerciantes e os industriários, entre outros, têm os seus serviços sociais e de aprendizagem profissional funcionando e mais ou menos correspondendo aos bons desejos de seus idealizadores.

Metamo-nos também neste assunto levando o sentido dêste à proteção social do trabalhador agrícola, enfrentando-a sob três aspectos fundamentais:

- 1, a existência do problema;
- 2, a caracterização do problema; e
- 3, a complexidade do problema.

1. *A existência do problema* — O problema da proteção social ao trabalhador agrícola existe no Brasil desde há muito e visível, sob o aspecto histórico, repartido em duas grandes fases marcadas pela data de 13 de maio de 1888. Antes dela o senhor de escravos, empresário agrícola, zelava pela saúde, habitação e vestuário de seus trabalhadores. Estes eram parte de sua fortuna, de sua empresa, tal como os animais, as instalações, as terras. Impunha-se protegê-los para dêles tirar o mais elevado proveito.

A Abolição marca também o problema em seu fundo psicológico porque o homem do campo, o homem da enxada, ficou subconscientemente apontado como merecedor do castigo bíblico do rude trabalho da terra por não ter sido capaz de outra qualquer atividade: *a enxada é para o negro*. Daí a repulsa de uns, de outros o desdém, o desprezo, o ridículo e até a indignidade que resulta do trabalho rural.

O meio, conhecido pela sua agressividade tropical, molda o problema por outros lados, como que esmagando iniciativas, domando ímpetos, cobrando ao esforço humano aniquiladores preços

para ceder e ser vencido pela normalidade das colheitas, pela fartura do produto desejado.

Uma parte bem significativa da população brasileira vive do trabalho da terra. E' dela que vem a subsistência do total dos brasileiros e a satisfação de suas necessidades só é possível auxiliada pela importação para manutenção das exigências próprias da vida moderna, tôdas pagas pela exportação de produtos agrícolas.

A própria existência política da Nação sofre os vaivéns das incertezas da produção agrícola. As bases da economia brasileira são e serão por muito tempo ainda quase exclusivamente agrícolas e o que falta a essa totalidade muito depende de matéria-prima dessa origem, cultivada ou extrativa, incluída a mineração.

Em contraste a Nação não se volta ao produtor agrícola com o carinho, com o interesse e o desvanecimento merecidos. Sendo a agricultura o apoio da economia, os que dela precisam e a ela recorrem votam para o Ministério da Agricultura menos de 5% do orçamento federal.

Na intenção de melhorar as disponibilidades orçamentárias dos demais Ministérios, pelos menos, justo seria interessar-se pelo mais completo aparelhamento das fontes produtoras, das fontes originárias da economia nacional.

Justo seria também lembrarem-se de facilitar ao empresário agrícola os meios de obter maiores resultados por unidade de área trabalhada por empregado nela aplicado. Facilitar e baratear os transportes, não onerando demasiado com encargos nacionais para financiar serviços que êles não recebem e apenas têm notícias de serem prestados a outros nas cidades. Possibilitar a chegada, até aos meios rurais, de serviços médicos, escolares, diversões, proteção social, enfim, providência em seus diferentes aspectos, para que o homem do campo viva um pouco mais descansado e trabalhe mais confiante.

Uma boa agricultura brasileira dará com reflexo uma Nação brasileira cada vez maior, mais forte, com o seu devido lugar no continente e no mundo.

2. *A caracterização do problema* — A proteção social ao trabalhador agrícola caracteriza-se por uma diferenciação específica em relação aos demais trabalhadores.

Em primeiro lugar as qualidades intrínsecas da própria atividade agrícola — nesta expressão incluídas tôdas as aplicações do esforço humano

na agricultura e na pecuária, desde o empresário até ao mais modesto trabalhador — diferem fundamentalmente das outras atividades.

Seja no espaço onde se desenvolvem os trabalhos, seja no tempo em que *devem* ser realizados, ainda pela técnica adequada como pela dependência dos fatores naturais, teremos a considerar a atividade agrícola claramente diferenciável das outras aplicações do trabalho.

Tomando referência ao tempo em que a faina agrícola se realiza, caracterizaremos o trabalho do campo como independente da vontade do homem. A este cabe — na maioria dos casos — apenas a iniciativa de pôr-se a trabalhar ou, não o fazendo, perder a época própria e ter de *esperar* por outra. Uma vez iniciada a tarefa, o homem deve acompanhar, com o seu esforço, a atividade de forças naturais que ele aproveita, orienta, disciplina para atender ao objetivo de seus desejos.

Quanto ao espaço em que se realizam as atividades agrícolas vemos que a área de atividade para produção é ampla, variável, quase sempre exposta ao tempo e mais movimentada do que nas fábricas, por exemplo. E, dentro do próprio espaço onde se trabalha, a cada instante variam as condições e a atenção do operário é chamada, sua acuidade estará alerta para atender a novas situações, a exigir alterações na sua atividade. Vejamos uma capina a enxada, por exemplo. Pondo de parte a técnica própria que ela exige veremos — não é exagerar — corresponder cada golpe da enxada à necessidade de novas atenções desde a própria execução do serviço até à preocupação em não se ferir com o instrumento de trabalho. Numa fábrica, em contraste, a uniformidade das operações mostra, entre outras, diferenças chocantes em relação aos trabalhos no campo.

3. *A complexidade do problema* — Um dos mais importantes índices da complexidade do problema da proteção social ao trabalhador agrícola está na sua dispersão espacial. Sabemos que os comerciantes e industriários se agrupam, se adensam em centros relativamente pequenos na extensão geográfica. Ao aplicarem as medidas decorrentes dos seus serviços, os institutos correspondentes dão destaque maior à *densidade* de pessoas a atender em relação à área onde elas se acham.

Evidentemente a dispersão geográfica da população rural é maior obstáculo à prestação dos serviços sociais e a principal razão do elevado custo-indivíduo que esses serviços podem atingir.

A nosso ver ainda maior destaque dever-se-á atribuir às *diferenças sociais* que caracterizam as populações rurais. Nenhuma providência, nenhum plano de trabalho no setor de proteção social poderá ser feito sem um prévio e adequado conhecimento de *sociologia da vida rural*.

Em hipótese alguma os métodos em voga para outros agrupamentos profissionais poderão ser, na sua totalidade, transplantados ao ambiente

rural. E qualquer tentativa nesse sentido terá o mais acertado e rápido caminho para o fracasso, ou, muito mais grave, para provocar reações e desajustamentos de vulto imprevisível.

Não desejamos significar com estas considerações que os métodos, processos e práticas já experimentadas e consagradas em outros setores dos serviços de proteção social sejam desprezados ou inadequados ao setor agrícola. É preciso atender, não haverá dúvida alguma, para as diferenças próprias de cada grupo e não uniformizar as medidas para todos eles.

O financiamento dos serviços representa, na opinião de algumas pessoas ligadas a estes assuntos, um ponto de semelhança. Já tivemos oportunidade de discordar e isto fundamentamos em dois motivos :

Primeiro : a empresa agrícola brasileira recebe, em recompensa dos ônus nacionais a que responde, uma soma de serviços estritamente reduzidos e cuja medida básica são os 5% do orçamento federal dedicado ao Ministério da Agricultura, ao qual se acrescentarão os orçamentos das diferentes secretarias estaduais e municipais de agricultura. Significa que o empresário agrícola é credor da Nação por uma elevada soma de benefícios dado o fato de que é ele, conforme vimos um pouco acima, o esteio da economia nacional; e

Segundo : dos dois milhões de estabelecimentos agrícolas que o Censo de 1940 informa existirem no Brasil, que proporção de empresários dará capazes de suportar *mais* um ônus social para proteger seus próprios dependentes?

Daí concluirmos que os encargos da proteção social ao trabalhador agrícola brasileiro seja um imperioso e inadiável dever do Estado ao qual *piogressivamente* se associaria também o empresário agrícola.

Divisão do problema — Passando ao exame das bases para a solução adequada teremos a apontar dois itens de importância capital. Em primeiro plano um grande trabalho de pesquisa de sociologia da vida rural deverá ser empreendido. O ponto de partida seria um centro coordenador de estudos dessa natureza ao qual se ligassem as escolas de agronomia, o Ministério e as secretarias de agricultura, instituições outras para a coleta e exame do material pesquisado. Sem este trabalho não deverá ser tomada medida de vulto no assunto ora debatido.

Em segundo plano colocaremos a orientação legislativa apropriada. Julgamos necessária uma lei orgânica federal, capaz de traçar as normas gerais, a política brasileira para a proteção social ao trabalhador agrícola. A essa lei orgânica se ligariam leis subseqüentes, dotadas dessas normas gerais, para aplicá-las regionalmente, nos centros onde os estudos acima referidos dessem apoio para a execução das medidas. Uma única legislação, total, para o Brasil como um todo, será como querer vestir todos os homens com um só tamanho de roupas.

Firmadas estas diretrizes teremos que passar ao exame de detalhes dêste importante assunto, em cuja solução urgente impõem-se cuidados para que dela não resultem conseqüências negativas para a coletividade brasileira.

Para o estudo detalhado desde aqui faremos uma divisão: saúde e educação para os trabalhadores agrícolas, apreciando nesta primeira parte apenas os assuntos relativos à saúde.

A saúde do trabalhador agrícola — Já sabemos que uma proporção altamente significativa da população brasileira vive da agricultura e da pecuária ou a elas está muito vinculada. As atividades rurais dão ocupação a elevado número de brasileiros e proporcionam as bases e os delineamentos da economia nacional.

Mas existe ainda outro e bem importante papel representado pelas populações rurais brasileiras como em qualquer conjunto sócio-econômico: os núcleos do interior são *provedores demográficos* das cidades. Por outras palavras: o grande desgaste e o relativamente mais lento crescer das populações urbanas exige um suprimento populacional cuja origem está nos meios rurais.

De fato: a massa rural é atraída para as cidades, onde a procura de mão-de-obra oferece melhores salários, além das conhecidas atrações urbanas. Mas, nas cidades êsses elementos rurais vêm preencher os claros demográficos mais vulgares.

Evidentemente a primeira riqueza de uma Nação é a saúde do elemento humano que a constrói, pois, ao mais perfeito estado de saúde corresponde maior rendimento, maior produção, melhor aproveitamento de todos os recursos disponíveis.

Por êsse motivo encararemos, nestas notas, um importante característico dos reforços demográficos que dos campos vêm para as cidades — a saúde.

Parece-nos dispensável qualquer outro comentário além desta ilação: sendo a população rural provedora demográfica das cidades, será evidente que a saúde das populações urbanas estará na dependência da saúde das populações rurais. Outro ponto ainda: é que o abastecimento das cidades é feito pelas populações rurais e, a sua produção, está em estrita dependência de sua saúde.

Para os que conhecem o interior brasileiro a confirmação de célebre e triste frase de conhecido higienista é muitas vezes verificada de maneira dolorosa. Há no interior — e não muito longe dos grandes centros — absoluta carência de recursos, de meios para defender, amparar, zelar pela saúde dos habitantes do interior, indo essa falta de aparelhamento a graves extremos.

Na imensa maioria dos casos não há a quem recorrer, pois falta o clínico, quanto mais o médico especialista. Rara, pobre e arcaica é a farmácia, como desaparecido o hospital, quando existe. Nestes setores, reconheçamos, muito temos feito

neste último decênio, mas a obra é demasiado grande e, assim, há ainda muito que fazer.

Se encararmos outro aspecto da questão veremos também que o trabalhador agrícola, mesmo que tivesse à sua disposição o médico e o serviço hospitalar, não teria capacidade financeira para retribuir os serviços recebidos.

Chegamos, portanto, a uma conclusão preliminar: os provedores demográficos de nossas cidades não têm assistência médico-hospitalar e, quando a têm, dificilmente a podem pagar. Outra conclusão, baseada na anterior: o estado de saúde, a educação sanitária dêsses elementos demográficos que se dirigem às cidades deixa bastante a desejar.

Estamos, portanto, diante de um grave e grande problema perfeitamente caracterizado — zelar pela saúde do homem do campo como parte importante do acervo humano da Nação. Sobreleva o dever de os governos municipais, estaduais e federal encararem êsse problema na amplitude e na profundidade de sua destacada influência.

Um ponto de partida na vastidão e complexidade do assunto é reconhecer um potencial de necessidades de cuidados médicos e profissionais suficientes: urge relacioná-los.

Devemos reconhecer que enorme quantidade de pessoas carece de cuidados médico-hospitalares e, por outro lado, nota-se, digamos assim, uma certa superprodução dêsses cuidados não utilizados. Cuidados, instalações e profissionais não estão satisfatoriamente distribuídos, não se repartem de acordo com as necessidades das populações, não estão organizados para servi-las o mais eficientemente possível.

E' de todos conhecido que nos centros urbanos há freqüentemente excesso de serviços médicos especializados e localizados em certos bairros, enquanto em outros lugares, tais serviços são mais escassos. Em tais centros urbanos há grande oferta de serviços profissionais, há maior concentração de especialistas e maior reputação monetária por êsses serviços.

Na zona rural, já chegamos a concluir, quase sempre se desconhece a existência de serviços médicos que, a existirem, não caberiam geralmente no orçamento do trabalhador rural.

Mas na zona rural é também elevada a mortalidade e a morbilidade. Inexistente é a assistência à maternidade e ao lactente, de onde o elevado número de vítimas pelo desconhecimento de rudimentares noções de puericultura, como pela demora ou inexistência de assistência médica nas emergências comuns ao nascimento de mais um rural.

Na própria estrutura da vida rural estão dificuldades para o contato de médico e paciente. E' difícil, demorado, penoso chamar o médico, como grande é a distância e o tempo a vencer para que êle chegue ao paciente.

O transporte não é apenas penoso, demorado, longo e caro, como também é justamente o obstáculo que o trabalhador agrícola só pode vencer

com maior dificuldade por ter os mais baixos meios de pagamento.

Os obstáculos, entretanto, não tiram ao problema a urgência de sua solução. O homem do campo precisa de um serviço médico, de um serviço de saúde, mas em moldes próprios, com novos e adequados métodos de organização, que levem em conta as peculiaridades do problema, o custo da prestação dos serviços e a concentração demográfica, entre outras questões.

Parte das peculiaridades do problema já foram examinadas pouco acima.

São conhecidas e às vezes até com detalhes dignos de comparação a capítulos de romances, as biografias de alguns médicos da roça. São vidas dedicadas ao próximo, onde a abnegação e o desprendimento se provam momento a momento numa faina de sacerdote, médico, pai, juiz de paz, chefe espiritual, chefe político e que mais!

Do ponto de vista profissional esses médicos têm enorme responsabilidade. Como lhes falta aparelhamento, auxiliares devidamente preparados, serviços complementares para verificação ou confirmação de diagnóstico, etc.! E em nada é agradável essa missão, sendo bem poucas vezes economicamente satisfatória para o médico.

Em relação ao custo dos serviços médicos no meio rural teremos a considerar outro caso. Dada a baixa capacidade econômica das populações rurais não é apenas problema o honorário do médico. Poucos orçamentos poderão suportar as despesas de tratamento, quando este é possível com os recursos locais.

Para vencer estas dificuldades financeiras o seguro-doença — aliás objeto de campanha da Repartição Internacional do Trabalho — talvez viesse trazer um contingente de vantagens apreciáveis. E', portanto, um aspecto importantíssimo a examinar com detalhes bem estudados.

Argumento de peso é a dispersão das populações rurais, razão de encarecimento dos serviços médico-hospitalares. Se devidamente estudadas as zonas rurais poderão ser atendidas por serviços idênticos aos das cidades. Desta maneira se levariam médicos especialistas para junto do trabalhador agrícola e por um custo relativamente satisfatório.

Restaria finalmente o aspecto financeiro dessa assistência que, a nosso ver, deverá caber aos governos. O financiamento deverá prover a fixação de médicos no interior, formando um sistema em torno de postos de saúde, pequenos e médios hospitais, terminando em centros clínicos mais completos.

Estabelecido um plano nacional com as variantes regionais adequadamente estudadas, a padronização do equipamento e do material daria em resultado um custo mais conveniente para os serviços a serem prestados ao homem do campo.

Os benefícios dessa organização parecem evidentes: os centros rurais, "fornecedores demográficos" dos centros urbanos, mandariam para estes indivíduos de boa saúde, válidos, portanto. Em contraste também no campo ficariam muitos capazes, ficariam outros bem mais produtivos que os atuais, porque melhor dotados de saúde.

* * *

A indústria química brasileira parece fadada a progredir pelo menos em duas importantes direções: 1) As matérias-primas de que possui abundantes reservas, e que atualmente exporta, serão industrializadas em proporções cada vez maiores no próprio país, exportando-se, e não, apenas os produtos manufaturados, que são menos volumosos. Podemos citar, entre outros, os artigos de borracha, extrato de café, alcalóides, soda, óleos vegetais refinados, sabão, glicerina, produtos químicos derivados do álcool, etc. 2) As matérias-primas de que possui menores reservas, e que em muitos casos não foram ainda aproveitadas, serão exploradas para satisfazer as necessidades do país, sendo então exportados os produtos acabados, talvez para os países vizinhos. O ácido sulfúrico, ácido clorídrico, cloro, sais de cálcio e magnésio, brometos, produtos de celulose, carvão vegetal, hiperfosfatos, produtos químicos derivados do petróleo e de xistos betuminosos, etc., fariam parte de uma tal lista. O futuro da indústria química brasileira, em geral, está assegurado. O Brasil terá, no setor dessa indústria, uma bem equilibrada economia química interna e passará a ocupar uma posição cada vez melhor como exportador de produtos químicos. ("A Missão Cooke no Brasil" — pág. 48 — Fundação Getúlio Vargas, 1949).

* * *

Este planejamento de engenharia integral capacitará o Brasil a competir no mundo industrial, aumentando sua produção e reduzindo os custos unitários. Mediante plena e eficiente utilização do equipamento e mão-de-obra atuais, estimular-se-á a produtividade, habilitando o país a atender grande parte de suas atuais exigências. Através do planejamento de que se cogita, a indústria nacional ficará em situação ideal para receber a produção das florescentes indústrias de aço, alumínio e outras. — ("A Missão Cooke no Brasil" — pág. 54 — Fundação Getúlio Vargas — 1949).

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO ALEXANDRE MORGADO MATTOS

A remuneração dos Prefeitos Municipais

DESIRÉ GUARANI E SILVA

A ANÁLISE dos Municípios brasileiros dentro do esquema e das possibilidades financeiras das administrações locais serve apenas para retratar uma situação de miséria, de falta de recursos, de carência de pessoal técnico, capacidade para as difíceis tarefas de satisfazer as necessidades coletivas de maior interesse de cada um dos componentes de qualquer comunidade, de irracionalidade e mesmo descalabro na execução dos serviços públicos, de impossibilidade, enfim, de ação eficiente na prestação de serviços aos munícipes.

Por qualquer lado pelo qual se analise a situação financeira ou administrativa das Municipalidades do interior brasileiro, a conclusão é sempre a mesma: a administração local não dispõe dos recursos humanos e materiais indispensáveis à eficiência na execução de qualquer tarefa.

Tomemos, para um exemplo desta situação, o problema da remuneração dos Prefeitos Municipais. Se bem que, com relação aos cargos eletivos, existam, além do caráter meramente pecuniário, os aspectos das regalias, homenagens e distinção social, os quais estimulam a vaidade pessoal e substituem, às vezes, os privilégios simplesmente monetários que o exercício dessas funções públicas oferece, é inegável que o fator econômico, representado no poder aquisitivo do salário, desempenha, no preenchimento dos cargos de direção da administração municipal parte relevante e que, pela sua simples expressão numérica, seleciona candidatos ambiciosos ou desestimula cidadãos capazes. Uma remuneração baixa, e às vezes mesmo até irrisória, como é comum no caso brasileiro, não pode, de maneira alguma, atrair elementos humanos de qualificação elevada para o exercício da função pública municipal, nem mesmo para os cargos eletivos. Um cargo público eletivo como o de prefeito, em que o seu ocupante deve resolver problemas públicos dos mais diversos matizes ou de interesse de qualquer uma, de várias ou de todas as classes sociais que formam a comunidade local, não deve ser deixado apenas aos poucos que podem exercê-lo sem preocupações financeiras domésticas nem aos que fazem questão apenas da relevância social do cargo. Deve estar aberto a todos indistintamente, tanto a cidadãos ricos capazes quanto a valores técnicos ou administrativos que não podem dispensar uma remuneração compatível com a sua formação educacional. E isto, para o melhor aproveitamento, no governo local, dos elementos mais capacitados

para elevar o nível de eficiência da administração que mais de perto cuida dos interesses cotidianos de todos os cidadãos.

Conforme se verifica pelo quadro abaixo, no qual estão agrupadas as remunerações mensais percebidas, em 1948, por 1.573 dos 1.682 Prefeitos dos Municípios do interior do país instalados até 31-12-48 (nos quais não estão incluídos, portanto, os Prefeitos das Capitais), é muito pouco atraente, pela modesta remuneração que oferece, o cargo de Prefeito de Município no interior brasileiro.

Remuneração mensal em cruzeiros	N.º de Prefeitos
275 — 900	282
901 — 1.000	87
1.001 — 1.100	43
1.101 — 1.300	149
1.301 — 1.500	124
1.501 — 1.800	116
1.801 — 2.100	154
2.101 — 2.400	92
2.401 — 2.700	96
2.701 — 3.000	128
3.001 — 3.500	89
3.501 — 5.000	123
5.001 — 7.500	65
7.501 — 10.000	18
10.001 — 15.000	7
Total	1.573

Fonte: Serviço de Estudos e Planificação do I.B.G.E.

Se bem que neste quadro não estejam todos os Prefeitos dos Municípios existentes no interior em 31-12-48, em número de 1.682, a compilação obtida é bem representativa da totalidade, pois que deixa de abranger somente seis por cento do total apenas (109) e isto mesmo em virtude da falta de elementos completos principalmente de dois Estados: São Paulo e Minas Gerais. Para os demais Estados, porém, o levantamento foi quase completo, pois somente um ou outro Município deixou de ser apurado por falta de dados no material por nós utilizado para o fim em consideração.

De maneira geral, as mais baixas remunerações de Prefeito Municipal foram encontradas nos Estados do Amazonas, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Sergipe, Bahia, São Paulo e Mato Grosso.

Os mais altos salários são encontrados em São Paulo, ao qual pertencem os seis Municípios cujos Prefeitos percebem remuneração de Cr\$... 12.000,00 (Campinas, Santo André, Santos, São José do Rio Preto, Sorocaba e Votuporanga) e o único Município do interior cujo Prefeito percebe Cr\$ 15.000,00 mensais (São Vicente).

Mas a melhor distribuição dos salários entre os Prefeitos Municipais é encontrada nos Estados de Alagoas, com um mínimo de Cr\$ 1.000,00 e um máximo de Cr\$ 4.000,00 e com a moda entre Cr\$ 2.000,00 e Cr\$ 3.000,00; do Rio Grande do Sul, onde o mínimo é de Cr\$ 2.450,00 e o máximo é de Cr\$ 8.000,00, com a moda entre Cr\$ 3.000,00 e Cr\$ 4.000,00; e do Pará, no qual se observa a menor diferença entre os extremos Cr\$ 1.800,00 e Cr\$ 3.500,00, com a moda em torno de Cr\$ 2.500,00. Seguem-se os Estados da Paraíba, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Goiás, nos quais é, de maneira geral, relativamente satisfatória e com a média mais ou menos atraente a remuneração dos Prefeitos Municipais. Mas de todos os Estados, o que melhor distribuição oferece quanto ao nível médio de remuneração que os Prefeitos Municipais percebem é o do Rio Grande do Sul; onde, conforme já foi acima referido, o salário-mínimo para os administradores locais é de Cr\$ 2.450,00 mensais, e isto mesmo apenas em um Município, pois nos demais a remuneração dos Prefeitos gaúchos é superior a esta quantia. E este limite mínimo nos Municípios gaúchos é superior ao limite máximo observado nos Municípios do Estado "xará" da terra dos pampas gaúchos, o Rio Grande do Norte, onde o Prefeito de maior remuneração percebe apenas Cr\$ 2.200,00 mensais (Mossoró).

Na compilação desses 1.573 dados, a menor remuneração encontrada foi de Cr\$ 275,00 mensais, no Município de Mucuri, na Bahia, e a maior foi de Cr\$ 15.000,00 mensais, para o Prefeito de São Vicente, em São Paulo. Estes dois extremos, pelos quais se verifica que o Prefeito de remuneração mais alta percebe um salário 54 vezes superior ao de remuneração mais baixa, bem demonstram a desigualdade econômica e financeira dos nossos Municípios e a relatividade da participação de cada Prefeito em um congresso de Municípios em que cada administrador local deva representar uma parcela igual da coletividade brasileira.

Analiseemos, porém, a situação mais detidamente, dentro de cada Estado, segundo a ordem geográfica das Unidades da Federação.

No Estado do Amazonas, o Prefeito de mais baixa remuneração é o de Itapiranga, o qual percebe apenas Cr\$ 340,00 por mês. E isto para cuidar, com responsabilidade de homem público, dos interesses de 3.200 munícipes, moradores principalmente na zona rural, distribuídos sobre uma superfície de 16.139 km², e onde é excepcionalmente elevado o índice geral de preços das mercadorias de primeira necessidade. O de mais alta remuneração é o de Parintins, um dos mais populosos Municípios do Estado (15.100 habitantes),

onde o Prefeito percebe, mensalmente, Cr\$ 2.300,00, para superintender a administração local sobre uma superfície de 23.892 quilômetros quadrados.

No Pará, a situação financeira dos Prefeitos Municipais é muito melhor que no Amazonas, pois ali a remuneração mais baixa encontrada foi de Cr\$ 1.800,00 mensais, paga aos Prefeitos de Conceição de Araguaia, Faro, Prainha e São Caetano de Odivelas, Municípios estes de população inferior a 10.000 habitantes mas todos, com exceção apenas do último, de superfície superior a 17.000 quilômetros quadrados. As remunerações mais elevadas são pagas aos Prefeitos dos Municípios de Abaetetuba (1.730 km² e 26.914 habitantes) e Santarém (22.345 km² e 47.559 habitantes), os quais percebem Cr\$ 3.500,00 mensais. No Pará, como antes já foi referido, nota-se a menor diferença entre a remuneração mais baixa e a mais elevada, pois esta não chega a ser o dobro daquela, ao contrário de São Paulo, onde a mais alta remuneração (Cr\$ 15.000,00) é 33 vezes superior à mais baixa (Cr\$ 450,00).

No Maranhão, de maneira geral, deve ser bem precária a situação financeira dos Prefeitos que vivem apenas do salário auferido pelo exercício do cargo, uma vez que a moda se coloca num ponto pouco superior ao fixado para o salário-mínimo na indústria ou no comércio. A menor remuneração (Cr\$ 300,00) é percebida pelo Prefeito de Monção, que é Município de menor população e o de mais fraca densidade demográfica no Estado, pois conta apenas com cerca de 3.000 habitantes para uma superfície de 22.527 quilômetros quadrados, a qual é a terceira dos Municípios maranhenses. Seguem-se os Municípios de Bacuri, Benedito Leite e Riachão, nos quais a remuneração dos Prefeitos é de Cr\$ 350,00. Em melhor situação encontram-se os Prefeitos de Codó (7.671 km² e 38.164 habitantes), Coroatá ... (5.160 km² e 29.524 habitantes) e Pedreiras (1.289 km² e 43.129 habitantes), os quais percebem Cr\$ 2.500,00, e o de Caxias, Município mais populoso do Estado (77.874 habitantes), onde o Prefeito recebe Cr\$ 3.000,00 mensais para dirigir a administração municipal sobre uma superfície de 9.905 quilômetros quadrados.

No Piauí também é modesta a situação financeira dos Prefeitos Municipais, embora seja aqui a remuneração mínima um pouco superior à que se paga no Maranhão. A menor remuneração cabe ao Prefeito de Ribeiro Gonçalves, o qual percebe apenas Cr\$ 400,00 mensais, para responder pela prestação dos serviços públicos locais a cerca de 7.000 munícipes distribuídos por uma superfície de 15.215 quilômetros quadrados. Seguem-se as remunerações dos prefeitos de Corrente (Cr\$ 550,00), Bom Jesus (Cr\$ 600,00), Bertolínia (Cr\$ 700,00) e Parnaíba (Cr\$ 700,00). A mais elevada remuneração cabe ao prefeito de Parnaíba (Cr\$ 4.000,00), o mais importante município do Estado.

Também no Ceará não é nada vantajoso, de maneira geral, o cargo de Prefeito Municipal. Nos municípios de Pacajus (684 quilômetros qua-

drados e 15.543 habitantes) e Ubajara (548 quilômetros quadrados e 15.207 habitantes) é que se reserva a menor dotação orçamentária para a remuneração do Prefeito, o qual percebe, nestes Municípios, tão somente Cr\$ 550,00 mensais. A maior dotação para esse fim reservada está no orçamento do município de Sobral (2.649 quilômetros quadrados e 56.067 habitantes), cujo Prefeito recebe Cr\$ 3.400,00 mensais, quantia esta inferior ao limite máximo observado no Piauí.

No Rio Grande do Norte, a mais baixa classificação cabe ao município de São Miguel (436 quilômetros quadrados e 11.894 habitantes), no qual o Prefeito recebe Cr\$ 450,00. Na classificação imediatamente superior está o Município de Taipu (747 km² e 12.066 habitantes), em cujo orçamento aparece uma dotação que permite ao Prefeito um salário mensal de Cr\$ 550,00. A melhor classificação cabe ao Município de Mossoró, cujo Prefeito percebe Cr\$ 2.200,00 por mês, quantia esta que é, dentre todos os Estados, a menor entre as do limite máximo que se observa na remuneração dos Prefeitos Municipais.

Quanto ao Estado da Paraíba, pode-se afirmar que é relativamente boa, em seu conjunto, a distribuição da remuneração dos Prefeitos Municipais, em comparação com os demais Estados do Nordeste. A remuneração mais baixa está fixada em Cr\$ 1.000,00 (Prefeitos dos Municípios de Santa Fé e Jatobá), cabendo ao de Campina Grande a mais elevada remuneração mensal (Cr\$... 8.000,00), salário este que é o maior encontrado na administração de qualquer Município do interior desde o Amazonas até a Bahia, inclusive. E como existe ainda na Paraíba um Prefeito com a remuneração de Cr\$ 4.000,00 (Pombal), fica sendo a Paraíba o Estado que possui os dois melhores cargos de Prefeito Municipal no interior de todas as Unidades que formam as regiões Norte, Nordeste e Leste Setentrional.

Em Pernambuco, o Município em que menor quantia se gasta com o cargo de Prefeito é o de Exu, no qual o Chefe do Executivo custa aos munícipes apenas Cr\$ 750,00 mensais, e isto num Município de 1.344 km² e 15.418 habitantes. As mais elevadas remunerações, na importância, de Cr\$ 4.000,00, pertencem aos Prefeitos Municipais de Garanhuns (1.301 km² e 95.632 habitantes) e Olinda (43 km² e 36.712 habitantes).

Sob os índices tanto da remuneração média quanto da moda que apresenta a distribuição da remuneração dos Prefeitos Municipais, é o Estado das Alagoas uma das melhores Unidades da Federação. A menor despesa com o executivo é realizada nos Municípios de Junqueira e Marechal Floriano, onde os Prefeitos percebem Cr\$ 1.000,00, mensalmente. O lugar de destaque, no Estado, é ocupado pelo Município de Atalaia, no qual a despesa com a remuneração do Prefeito é de Cr\$ 4.000,00 por mês. Dessa forma, cabem à Paraíba e ao Estado das Alagoas, as melhores situações, em todo o Nordeste, quanto ao salário mínimo fixado para os Prefeitos Municipais.

Em Sergipe ressurgem, em toda a sua complexão degradante, a miséria financeira dos Municípios do interior, ligeiramente diminuída que está na Paraíba e nas Alagoas. No Município de Carmópolis, o qual é o menor (45 km²) e o menos populoso (3.129 habitantes) do Estado, é que se encontra o cargo de Prefeito de mais modesta remuneração em Sergipe, pois esta atinge apenas à quantia de Cr\$ 400,00 por mês. A situação privilegiada no Estado é desfrutada pelo Prefeito de Propriá, Município de 171 quilômetros quadrados e 14.681 habitantes, onde se despende uma quantia que, com a relação à gasta nos demais Municípios de Sergipe, pode ser levada à conta de fortuna: Cr\$ 3.300,00 por mês.

No interior da Bahia é que existe, indiscutivelmente, o mais doloroso retrato da situação de miséria financeira e econômica dos Municípios brasileiros. Com Municípios em que à fraca densidade demográfica se aliam os mais primitivos meios de subsistência, os mais elevados índices de analfabetismo e a mais baixa capacidade de consumo, a Bahia possui alguns Municípios que podem ser considerados como sendo os piores do país, quer sob o ângulo econômico, quer quanto à remuneração oferecida aos administradores locais. Além de se encontrar na Bahia a menor remuneração paga a um Prefeito Municipal no Brasil, esse Estado é um dos últimos quanto ao limite máximo de tal remuneração, pois está colocado apenas na frente dos Estados do Amazonas, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Sergipe e Mato Grosso. O lugar de destaque, quanto à menor remuneração, não só no Estado como em todo o país, cabe ao Prefeito de Mucuri, que percebe, por mês, a irrisória quantia de Cr\$ 275,00. E isto num Município de 3.320 quilômetros quadrados e cerca de 8.000 habitantes. A mais elevada remuneração mensal (Cr\$ 3.650,00) é percebida pelos Prefeitos Municipais de Ilhéus (3.304 km² e 113.269 habitantes) e Ibatuna (4.439 km² e 96.879 habitantes).

Em Minas Gerais já se pode observar um quadro mais alentador, pela semelhança que os seus Municípios apresentam à pujança tanto financeira quanto econômica que distingue os Municípios sulinos. Apenas no Município de Tiradentes, um dos de menor superfície (202 km²) e o de menor população no Estado (3.444 habitantes) é que o Prefeito percebe remuneração inferior a Cr\$ 1.000,00 (Cr\$ 800,00). Em todos os demais Municípios a remuneração mínima é de Cr\$ 1.000,00, por mês. E é em Minas Gerais que se encontra o Município, de todas as regiões Norte, Nordeste e Leste, onde é mais elevada (Cr\$ 10.000,00) a remuneração do Prefeito Municipal: Juiz de Fora. Exceto este único caso, apenas em São Paulo é que se encontra Prefeito com remuneração mensal igual ou superior a Cr\$... 10.000,00.

No Espírito Santo a situação também é mais ou menos promissora. A menor remuneração cabe ao Prefeito Municipal de Anchieta, o qual percebe, mensalmente, Cr\$ 900,00 para responder pela prestação dos serviços públicos locais a cerca de

10.000 municípios que habitam uma superfície de 466 quilômetros quadrados. Ao Prefeito de Cachoeiro de Itapemirim cabe a posição de destaque, com Cr\$ 5.000,00 mensais.

O Estado do Rio de Janeiro encerra, com amostra alentadora, o panorama de miséria financeira que vinha sendo observado desde o Estado do Amazonas. Na terra fluminense o Prefeito que menor remuneração percebe pelo exercício do cargo é o de Casimiro de Abreu, onde a dotação orçamentária para este fim destinada não permite uma despesa mensal superior a Cr\$ 1.040,00. E isto apenas como caso único no Estado, pois os Prefeitos dos Municípios que se colocam em situação imediatamente superior (Bom Jardim e Cachoeiras de Macacu) percebem Cr\$ 1.430,00 por mês. A melhor posição cabe aos Municípios de Campos e Petrópolis, cujos Prefeitos percebem Cr\$ 6.500,00 mensalmente.

Com São Paulo inicia-se a parte de destaque que os Municípios sulinos gozam neste panorama nacional. Mas embora encontremos em São Paulo os melhores Municípios brasileiros, encontramos também ali alguns Municípios que quase se enfileiram entre os piores do interior do país. A mais baixa remuneração, no Estado, no valor de Cr\$ 450,00 mensais, é percebida pelo Prefeito do Município de São Luís do Paraitanga (1.028 km² e 11.127 habitantes). E a situação de destaque é ocupada pelo Prefeito de São Vicente, Município de 411 quilômetros quadrados e 17.294 habitantes, o qual, com a sua remuneração mensal de Cr\$ 15.000,00, é o administrador local mais bem pago no interior do Brasil. Neste ponto, vale ressaltar que esta posição de destaque não é ocupada pelo Prefeito do melhor Município do interior brasileiro quanto ao montante do orçamento, o de Santos, onde a dotação reservada à remuneração do Prefeito permite a despesa de apenas Cr\$ 12.000,00 por mês. Em seguida estão os seis Municípios brasileiros cujos prefeitos percebem Cr\$ 12.000,00, mensalmente: Campinas (1.615 km² e 130.000 habitantes), Santo André, (888 km² e 90.000 habitantes), Santos (876 km² e 170.000 habitantes), São José do Rio Preto (1.690 km² e 75.000 habitantes), Sorocaba (883 km² e 70.000 habitantes) e Votuporanga (1.887 km² e 51.000 habitantes).

No Estado do Paraná, são os Municípios de Cerro Azul e Rio Branco do Sul, este recentemente criado, que possuem menor dotação orçamentária para atender à remuneração do Prefeito, o qual percebe apenas Cr\$ 1.050,00 por mês. Imediatamente superiores são os Municípios de Rebouças e Guaratuba, este também recentemente criado, onde os Prefeitos percebem, respectivamente, Cr\$ 1.290,00 e Cr\$ 1.300,00, por mês. As melhores remunerações cabem aos Prefeitos Municipais de Londrina e Cornélio Procopio, os quais são os únicos Prefeitos no Brasil que, ao lado de nove do Estado de São Paulo e um de Minas Gerais, percebem remuneração mensal superior a Cr\$ 8.000,00 (Cr\$ 9.000,00 e Cr\$ 8.500,00, respectivamente). No ponto imediatamente inferior, dentro do Estado, está o Prefeito de Ponta Grossa,

que percebe Cr\$ 8.000,00 por mês, seguido pelos Prefeitos de Arapongas, Paranaguá e Rolândia, que percebem Cr\$ 6.000,00 mensalmente.

Em Santa Catarina a remuneração mensal mínima é de Cr\$ 1.125,00, devida aos Prefeitos de Araquari (551 km² e 12.147 habitantes), Biguaçu (636 km² e 20.100 habitantes), Campo Alegre (569 km² e 5.269 habitantes), Imaruí (710 km² e 16.871 habitantes), Jaguaruna (396 km² e 9.700 habitantes) e Nova Trento (566 km² e 10.000 habitantes). A mais elevada remuneração mensal, na importância de Cr\$ 4.000,00, é paga aos Prefeitos dos Municípios de Joaçaba (4.184 km² e 36.174 habitantes) e Xapencó (14.793 km² e 44.327 habitantes).

No Rio Grande do Sul encontramos, dentre todos os Estados, a mais elevada remuneração mensal mínima para Prefeito Municipal (Cr\$ 2.450,00), mínimo este que é superior ao limite máximo observado em dois Estados: Amazonas (Cr\$ 2.300,00) e Rio Grande do Norte (Cr\$ 2.200,00). E dentro deste limite mínimo existe apenas um Município — o de Marcelino Ramos. A mais elevada remuneração mensal, no valor de Cr\$ 8.000,00, é percebida pelo Prefeito de Bage, Município de 7.036 quilômetros quadrados e 59.000 habitantes. Os Prefeitos dos Municípios de Pelotas (2.997 km² e 105.000 habitantes) e Rio Grande (2.723 km² e 61.000 habitantes) percebem, por mês, Cr\$ 6.000,00.

Entrando em Mato Grosso, volta-se a observar o mesmo quadro desolador, apresentado, de maneira geral, pelos Estados do Nordeste: limite mínimo muito baixo, elevada frequência num valor médio pouco superior ao limite mínimo e apenas um ou outro caso num limite máximo relativamente satisfatório. A frequência na remuneração mínima é dada pelos Prefeitos de Barra do Garças, que é um dos piores Municípios do Brasil, apesar de ser um dos de maior extensão geográfica e em virtude de ser um dos de menor densidade demográfica (189.640 km² e 3.200 habitantes), e Mato Grosso, também, mais ou menos, nas mesmas condições precárias do anterior (82.548 km² e 3.300 habitantes), nos quais a remuneração mensal é de Cr\$ 300,00. Os casos extremos no limite superior são ocupados pelos Municípios de Corumbá (56.769 km² e 30.000 habitantes), onde o Prefeito percebe Cr\$ 2.500,00, e Campo Grande (31.695 km² e 50.000 habitantes), no qual o administrador local percebe Cr\$ 3.000,00.

No Estado de Goiás a situação é bem melhor que a encontrada em Mato Grosso. Aqui a remuneração mínima mensal é de Cr\$ 800,00 e observada apenas no Município de Natividade. Imediatamente mais elevadas são as remunerações mensais dos Prefeitos Municipais de Paranã (Cr\$ 862,50), Cavalcanti (Cr\$ 900,00) e Taguatinga (Cr\$ 900,00). Nos demais Municípios, a remuneração mínima é superior a Cr\$ 1.000,00, sendo digna de nota, no Estado de Goiás, a elevada frequência observada nas importâncias entre Cr\$

2.000,00 e Cr\$ 3.000,00. Cabe ao Prefeito de Anápolis (2.622 km² e 40.000 habitantes) a mais elevada remuneração mensal acusada no interior de toda a região Centro-Oeste, o qual percebe Cr\$ 6.666,60 por mês. Ao Prefeito do Município de Rio Verde (18.606 km² e 32.000 habitantes) cabe a remuneração mensal de Cr\$... 4.200,00.

Este panorama da situação financeira do cargo de Prefeito Municipal no interior brasileiro é desolador e profundamente alarmante para a eficiência na prestação dos serviços públicos locais, pois de forma alguma poderá ser possível confiar aos mais eficientes e dinâmicos cidadãos do interior a direção da administração pública local com salários tão irrisórios. E principalmente agora, mais do que em qualquer outra época, se torna necessário escolher para os postos de Prefeito Municipal os cidadãos mais capazes dentre os que se dediquem exclusivamente ao interesse público, para a melhor e mais reprodutiva aplicação das novas receitas que se estão encaminhando para os cofres municipais. E a solução do problema está nas possibilidades financeiras que estas mesmas receitas novas oferecem, principalmente aos Municípios de parques recursos na arrecadação das rendas locais propriamente ditas.

De acordo com o § 4.º do artigo 15 da Constituição Federal, que manda distribuir em cotas iguais aos Municípios do interior 10% da arrecadação federal proveniente do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, os nossos Municípios contam com um "salário-mínimo", com o qual poderão, até certo ponto, atender às necessidades mínimas para a escolha, mediante uma remuneração compatível com a função, dos administradores locais. E já que o salário-mínimo dos Municípios brasileiros está fixado em função da arrecadação do imposto sobre a renda (um décimo do total arrecadado anualmente), o que possibilita, dentro do atual número de Municípios do interior, a cada Município uma cota-parte anual equivalente, no mínimo, a Cr\$ 240.000,00, tiremos, em cada Município, no mínimo, também um décimo do seu "salário-mínimo", para que se fixe no limite mínimo para isenção de pagamento do imposto sobre a renda, o salário-mínimo dos administradores locais (Cr\$ 24.000,00 anuais), o que fará com que nenhum Prefeito Municipal no Brasil deixe de aparecer na lista dos contribuintes do imposto sobre a renda (atualmente, apenas metade tem possibilidades de aparecer nesta lista) e contribua, assim, para o crescimento de um imposto do qual qualquer Município do interior do país é um grande beneficiado.

*

* *

Durante o ano de 1939, a Empresa de Navegação Araguaia-Tocantins Ltda., completou, de acordo com estatísticas registradas 82 viagens entre as cidades de Belém e São João do Araguaia, ambas no Tocantins, no Estado do Pará; 24 viagens entre São João do Araguaia e Baliza, situada no Araguaia, cujo limite de navegação diz-se ser rio acima, na parte sudoeste do Estado de Goiás; e 26 viagens entre São João do Araguaia e Piabonha, situada no rio Tocantins, na região centro-norte do Estado de Goiás. O total de 132 viagens representa 110.046 milhas navegadas em 1.716 dias de viagem. Além de 6.681 passageiros, durante o ano de 1939, foram transportados 35 animais e 145.072 volumes, pesando 7.445 toneladas métricas. Tocantins é considerado navegável por navios de pequeno calado, não excedente a 3 pés, durante a estação da cheia, até a aldeia de Peixe, rio acima; entretanto, acredita-se que a verdadeira profundidade da água, ao longo deste trecho do rio, não excede cerca de 20 polegadas, durante a estação seca. Os extremos montantes navegáveis dos rios Tocantins e Araguaia têm apenas a profundidade de água suficiente para receber pequenas embarcações de 20 polegadas até 3 pés de calado; na parte média dos mesmos rios, diz-se que navios calando até 5 pés podem descer a São João do Araguaia, ponto em que o Araguaia deságua no Tocantins. Entre os extremos montantes acessíveis desses rios e São João do Araguaia existem muitos obstáculos à navegação, tais como bancos, corredeiras e rochas submersas. O leito do Tocantins é considerado rochoso, enquanto o do Araguaia é principalmente arenoso. Entretanto, em alguns trechos do rio é necessário que a tripulação arraste a embarcação sobre os obstáculos. Ao contrário em alguns pontos, em virtude da velocidade da água, causada pelas corredeiras, torna-se necessário amarrar um cabo a uma saliência adequada, a fim de deter o avanço da embarcação. Nestes mesmos lugares, subindo o rio, é preciso muitas vezes puxar a embarcação, contra a correnteza, a guincho e cabo. A parte mais perigosa do Tocantins situa-se entre Praia da Rainha, a leste de São João, e Alcobaça, compreendendo grande número de corredeiras e as duas únicas quedas dos rios Tocantins e Araguaia. Neste trecho, a carga é sempre transportada por estrada de rodagem e a embarcação, aliviada, é conduzida pela sua tripulação através das perigosas águas do Canal do Inferno e sobre as quedas. Na volta, rio acima, a embarcação vence esses obstáculos a guincho e cabo. De Alcobaça até à confluência do Tocantins com o Pará, sabe-se que navios de 15 a 18 pés de calado podem navegar. A estrada de ferro do Tocantins, de propriedade e administração do Governo Federal, com bitola de 1m e locomotivas a vapor foi praticamente abandonada. — ("A Missão Cooke no Brasil" — pág. 146 — Fundação Getúlio Vargas, 1949).

ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO OFICIAL ADMINISTRATIVO ISIDORO ZANOTTI

UNESCO

ISIDORO ZANOTTI.

I

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A MENTE humana, em última análise, é que decide da guerra ou da paz. Para a conservação de relações amistosas entre indivíduos ou entre povos, há que tratar da mente dos homens. Por isso mesmo, no preâmbulo da Constituição da UNESCO está dito que “nascendo as guerras no espírito dos homens, é no espírito dos homens que devem ser construídas as defesas da paz”; que “a incompreensão mútua dos povos foi sempre, no curso da história, a origem da suspeita e da desconfiança entre as nações, razão pela qual seus desacordos degeneraram frequentemente em guerra”.

A Organização Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas — UNESCO, segundo as iniciais da designação em inglês — *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, instituída em face de convenção assinada em Londres, a 16 de novembro de 1945, é um dos mais fortes e decisivos elementos que procuram estabelecer a compreensão internacional e, assim, a paz e a cooperação entre as diversas nações.

Vê-se, daqueles dois pequenos trechos da Constituição da UNESCO, a importância com que é encarado o espírito. Através da educação, ciência e cultura, podem os povos criar melhores condições de convivência. Ao alcançar uma era mais calma e em que as atividades positivas e pacíficas tenham todos os estímulos, a humanidade poderá seguir com mais tranquilidade o curso de sua vida, tantas vezes perturbada pelas guerras, revoltas e agitações.

Idéias, sentimentos, objetivos, programas — dirigidos para a compreensão internacional, a reabilitação educativa, científica e cultural, a formulação e adoção de novas concepções de vida, de estilos mais adequados e baseados nos elementos estáveis e valores reais do ente humano — são empreendimentos que hão de tornar mais feliz a espécie humana.

Dentro dessas bases é que a UNESCO está operando. Sua atividade é grandiosa, benéfica e necessita da cooperação de todos os povos, dos governos, das organizações privadas, das pessoas

em geral. Qualquer trabalho realizado em tal setor merece a gratidão da UNESCO e é de utilidade para quem o efetua, porque o estabelecimento de relações pacíficas entre os povos aproveita a cada ser humano de per si.

Mobilizar e estimular vontades e idéias, organizar e executar programas — para colaborar no incremento da compreensão mútua dos povos, imprimir vigoroso impulso à educação popular e à expansão da cultura, manter, aumentar e difundir o saber — são tarefas da UNESCO, empreendimentos de marcante significação para a história, que julgará dos labores de nossa civilização em favor da compreensão e da paz internacionais.

ÓRGÃOS PRECURSORES DA UNESCO

Em 1921, Leon Bourgeois apresentou à Liga das Nações um programa de cooperação na base de estudo, idéias e artes. A Liga criou um Comité Internacional de Cooperação Intelectual, cujo primeiro presidente foi o filósofo Henri Bergson.

No fim de 1924, o Instituto Internacional de Cooperação Intelectual foi instituído em Paris. Este órgão exerceu atividades diversas — cuidou do intercâmbio internacional de estudantes, professores, escritores e outros profissionais até o advento da segunda guerra mundial. Deixou de existir a partir da criação da UNESCO.

O Bureau Internacional de Educação foi fundado em 1925, como instituição privada e transformado em órgão intergovernamental em 1929. Objetivo do Bureau: Servir de centro de informação para tudo que diz respeito à educação, a fim de que cada país possa beneficiar-se das experiências dos outros membros. Fazem parte desse organismo: Argentina, Áustria, Bélgica, Colômbia, Egito, Equador, Espanha, França, Guatemala, Hungria, Iran, Itália, Polônia, Portugal, Rumania, Suíça, Tchecoslováquia, Finlândia.

Atividades: Durante a guerra, criou um serviço de auxílio intelectual aos prisioneiros de guerra e chegou a conseguir 600.000 volumes científicos e literários. Publica uma coleção de estudos de educação comparada, um boletim tri-

mestral, serviço bibliográfico, comunicados à imprensa pedagógica e anuário internacional de educação e ensino. Possui exposição permanente de instrução pública. Convoca, desde 1933, uma conferência internacional de instrução pública. A de 1947 foi convocada com a UNESCO; 42 governos participaram da Conferência, que, como as anteriores, votou uma série de recomendações aos Ministros de Educação.

O Bureau assinou acôrdo com a UNESCO e tem sede na Suíça, em Genebra.

PROVIDÊNCIAS TOMADAS PARA A INSTITUIÇÃO DA UNESCO

Conferência dos Ministros de Educação dos países aliados — Londres, 1942

O Conselho Britânico enviou convites aos governos dos países aliados europeus e sob o regime nazista, para a primeira reunião da Conferência dos Ministros de Educação, em Londres, aos 16 de novembro de 1942. Participaram da reunião: Bélgica, Tchecoslováquia, Grécia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polónia, Iugoslávia e o Comité Nacional Francês. Havia observadores dos domínios britânicos, da Rússia, China e dos Estados Unidos da América.

Durante os dez primeiros meses, a Conferência funcionou como órgão informativo e consultivo. Seu trabalho foi feito por comissões, que relatavam ao plenário. Em outubro de 1943, a Conferência criou um Bureau Interaliado, para servir como Comité Executivo.

No primeiro ano de existência, a Conferência não possuía orçamento. Seus serviços de secretaria foram providos pelo Conselho Britânico, e a Junta de Educação da Grã-Bretanha forneceu a sede para as reuniões. Em virtude, porém, de estar sendo formulado um programa de atividades, por terem aumentado os trabalhos da Conferência e das respectivas comissões, tornou-se necessária a adoção de uma política financeira estável. O primeiro dever do Bureau Interaliado era providenciar a adoção de um orçamento.

COOPERAÇÃO NAS MATÉRIAS EDUCATIVAS

Antes de reunir-se a Conferência, alguns governos — Grã-Bretanha e Holanda, Bélgica e França, já tinham feito acôrdos bilaterais concernentes aos respectivos interesses educacionais. Foi combinado que, mesmo depois da organização da Conferência, os acôrdos deveriam continuar a ser feitos entre os governos.

Organizou a Conferência a Comissão de Convenções Culturais, que passou a examinar tratados e acôrdos educacionais em existência, e a submeter algumas recomendações gerais, como as relativas à forma e ao conteúdo de tais convenções.

FINALIDADES DA CONFERÊNCIA

Os objetivos da Conferência eram: 1) Cuidar da restauração dos recursos educacionais e culturais nos países aliados devastados; 2) formar planos para uma *organização geral interaliada destinada à cooperação nas matérias educacionais e culturais*, para o período de post-guerra. Os trabalhos das comissões foram dirigidos para esses fins, especialmente para o primeiro. A restauração dos recursos educacionais e culturais foi tratada em três principais categorias: a) auxílios materiais; b) restauração da arte e dos materiais de arquivo; c) treino, intercâmbio e suprimento de pessoal, professores e outros trabalhadores profissionais.

Os países aliados ocupados pelo inimigo deveriam ter imediata necessidade de reabrir escolas e outras instituições educacionais, logo que readquirissem a liberdade. Não podia haver sociedade estável enquanto crianças precisavam de escolas, que deveriam ser reestabelecidas.

Nos últimos meses de 1942 e no começo de 1943, primeiros meses da Conferência, portanto, a libertação parecia remota, mas deviam ser feitos planos para o futuro.

O preparo desses planos era difícil. Não era fácil para um governo no exílio saber, com certa segurança, o que era exigido no respectivo país.

COMISSÃO DE LIVROS E PERIÓDICOS

A Conferência criou, em janeiro de 1943, a Comissão de Livros e Periódicos e a seu cargo ficou a determinação das necessidades de material das instituições educacionais.

Essa Comissão, com seus Comités e Subcomités, foi uma das mais ativas da Conferência. Tomou medidas de várias espécies, relativas à cooperação intelectual.

SUPRIMENTO DE MATERIAIS

O suprimento de emergência de materiais básicos de escola tinha impressionado o observador norte-americano, como um dos mais importantes problemas de reconstrução, do qual a Conferência deveria tratar. Ele relatou esse fato ao Departamento de Estado. E quando este decidiu enviar uma Delegação para colaborar com a Conferência, essa fase da reabilitação educacional foi acentuada. Os Delegados dos Estados Unidos foram instruídos no sentido de fazerem recomendações sobre: auxílio na obtenção de suprimento para escolas; aparelhamento científico, livros, meios visuais e auditivos para auxílio no ensino; restauração e restituição de objetos artísticos e material de arquivo; assistência no treino de pessoal para a educação e reconstrução cultural.

A Conferência criou novo órgão — Comissão de Suprimentos e Equipamentos Básicos.

Para calcular as necessidades escolares no período de reabilitação, foram apresentados questionários a cada Ministro de Educação ou seu representante. O primeiro foi para um estudo da população: limites de idade de educação compulsória; número de crianças em idade escolar nos diferentes estágios — primário, secundário e universitário; o número, nesses diferentes grupos, de estudantes registrados no último ano. Outro questionário era destinado a apurar as necessidades de material, para o ensino primário, secundário e universitário. A cada país foi pedido, também, que fornecesse um cálculo da soma que seria capaz de pagar e a quantia que tinha de ser gasta no exterior, em suprimentos que se não obteriam no país.

Ficou reconhecido que seria difícil o suprimento de livros de textos. Materiais, papéis e tinta eram escassos, e a maquinaria para a impressão não seria obtida com facilidade.

O suprimento de material escolar fez com que a Conferência entrasse em contato com outras agências aliadas: o Exército e a UNRRA.

O suprimento de equipamento científico para laboratórios de escolas e universidades, para o ensino e pesquisa, constituiu uma necessidade premente no campo do suprimento geral educacional.

Os instrumentos científicos de toda espécie eram procurados pelos alemães, para suas próprias indústrias de guerra e laboratórios técnicos. As escolas e universidades dos países ocupados tinham sido completamente despojadas de todo o equipamento essencial para o ensino das ciências e para pesquisa.

AUXÍLIOS VISUAIS

O uso de filmes e outros auxílios visuais, bem como o rádio, fizeram rápido progresso durante a guerra, e muito interesse apareceu no uso desses meios para os propósitos de educação de post-guerra. A experiência com os auxílios visuais nos programas de treinamento do exército e da marinha de diferentes países, sugeriu a possibilidade de grande progresso nos métodos de ensino. A Conferência expressou interesse na criação de uma Comissão de Filmes e Auxílios Visuais.

LIVROS E PERIÓDICOS

Os planos primeiramente desenvolvidos pela Comissão de Livros e Periódicos foram relativos, quase exclusivamente, aos ajustes para suprimento de materiais ingleses aos países aliados. Disseminação através dos países aliados de materiais concernentes à literatura inglesa e aos meios de conhecimento da cultura inglesa, foi o propósito do Conselho Britânico, que tinha preparado uma lista de 1.000 livros e outra de 350 periódicos publicados na Inglaterra desde 1939.

OBJETOS DE ARTE

A Conferência esteve interessada, também, na proteção das obras de arte e na restituição dos tesouros artísticos, livros valiosos e manuscritos. Para isso, estabeleceu, em abril de 1944, um Comité de Proteção e Restituição do Material Cultural.

PREPARO DE PESSOAL

O preparo de professores e de outros profissionais para o trabalho a ser executado depois que a guerra acabasse, era matéria que interessava os Ministros de Educação dos países aliados. Não havia comissão organizada para o estudo desse problema, que foi considerado pela Conferência em sessões gerais. Auxílio para o treino de pessoal profissional — foi um dos assuntos especialmente recomendados pelo Departamento de Estado americano à atenção da sua Delegação.

ORGANIZAÇÃO EDUCATIVA E CULTURAL DAS NAÇÕES UNIDAS

Muitos membros da Conferência verificaram que era necessária a existência de uma organização internacional de educação.

O Sr. Ralph Turner, observador norte-americano, estava profundamente interessado na transformação da Conferência em uma *Organização de todas as Nações Unidas*. O Bureau Interaliado havia designado um subcomité para relatar a respeito de várias propostas que tinham emanado de outras organizações internacionais, tais como o Bureau Internacional de Educação, de Genebra, Comité dos Estados Unidos sobre reconstrução

educacional, associação de colégios americanos e outras organizações.

No comêço de abril de 1944, a Conferência aceitou a sugestão da Delegação dos Estados Unidos, para discutir o estabelecimento de uma *organização das Nações Unidas para tratar dos problemas educacionais e culturais no período de reconstrução*. Após duas sessões, ficou combinado que todas as propostas e emendas fossem submetidas a um Comité, para que apresentasse relatório à Conferência. Esta, nos últimos dias de abril de 1944, aprovou o *projeto de Constituição de uma organização das Nações Unidas destinada à reconstrução educacional e cultural*.

No preâmbulo desse documento está dito, em resumo, o seguinte:

A insensível e deliberada destruição, pelos governos fascistas, dos recursos culturais de grandes partes dos continentes europeu e asiático; o assassinio de professores, artistas, cientistas e líderes intelectuais; a queima de livros; a pilhagem e mutilação dos trabalhos de arte; o roubo dos arquivos e do aparelhamento científico — criaram condições perigosas à civilização e, portanto, à paz, não somente nos países devastados pelas forças fascistas, mas em todo o mundo.

As Nações Unidas pretendem, portanto, reunir-se agora numa organização para a reconstrução educacional e cultural, a fim de reparar, em tudo que for possível, o dano causado à cultura pelas forças fascistas, e criar um organismo internacional, tendo em consideração que a livre e irrestrita educação dos povos e o livre e irrestrito intercâmbio de idéias e conhecimentos, são essenciais à preservação da paz e segurança.

CONFERÊNCIA DE SÃO FRANCISCO — 1945

Na Conferência de São Francisco, de que resultou a Carta das Nações Unidas, a China propôs que as relações educacionais e culturais deviam ser definitivamente incluídas na área de interesses e atividades das Nações Unidas; foi proposta uma recomendação por quatro governos. A delegação francesa sugeriu que uma conferência devia ser convocada para estabelecer uma organização com esse fim.

EXAME DO PROJETO FEITO PELA CONFERÊNCIA DOS MINISTROS DE EDUCAÇÃO

O projeto foi revisto pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos e distribuído para estudo a várias conferências de educadores e a outros técnicos. Em abril de 1945, foi submetido à Conferência dos Ministros de Educação dos países aliados, com as sugestões apresentadas. Depois de ser estudado e discutido por esse órgão o documento em apêço, o governo britânico, em associação com o governo francês, convidou os membros das Nações Unidas para a Conferência de novembro de 1945, fazendo circular, para consideração, o texto das propostas que tinham resultado desse estudo longo e persistente.

CONFERÊNCIA DE LONDRES — NOVEMBRO DE 1945

Afinal, no dia primeiro de novembro de 1945, cerca de 250 delegados e assessores procedentes de 44 países membros das Nações Unidas, reuniram-se em Londres.

O Primeiro Ministro britânico — Sr. Clement Attlee, saudando os delegados, usou da seguinte frase, que foi muito repetida durante a Confe-

rência e incorporada no preâmbulo da Constituição da UNESCO: "As guerras nascem nos espíritos dos homens".

A mudança no nome da organização — de Educativa e Cultural das Nações Unidas, usado em todos os documentos preparatórios, para — Organização Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas — foi, em parte, em virtude da utilização da bomba atômica, do desenvolvimento da pesquisa sobre a energia atômica. Organizações de cientistas de vários países insistiram que deviam ser especialmente designados no título, se eles tivessem que operar através da nova organização. Os cientistas já tinham várias organizações em funcionamento no campo internacional.

Dominava na Conferência a idéia de que a Constituição deveria ser modelada em termos de propósitos gerais e largo esboço de estrutura e modos de funcionamento, sem completa ou detalhada descrição de todas as atividades educacionais que podiam ser empreendidas. A delegação norte-americana entendia que a nova organização deveria ser amplamente democrática na forma e na ação, que a mesma deveria representar as necessidades dos povos e não meramente os governos do mundo; e que deveria estar em contato com os povos através de instrumentos de comunicação comum — imprensa, rádio, etc. A educação deveria ser um auxílio para a compreensão entre os povos e não apenas intercâmbio de escolares e pesquisadores.

PROJETO FRANCÊS APRESENTADO À CONFERÊNCIA DE LONDRES

Sempre esteve preocupada a França com os assuntos culturais. Em Paris, funcionou o Instituto Internacional de Cooperação Intelectual. Assim, para a Conferência que iria discutir o problema da criação de um órgão mundial incumbido dos assuntos educacionais, científicos e culturais, desejou o governo francês apresentar um projeto a respeito e o trabalho produzido bem representa o alto grau da intelectualidade francesa.

Consta do preâmbulo desse projeto que as Nações Unidas devem fazer triunfar, no mundo inteiro, os princípios de liberdade, de igualdade e fraternidade. As relações entre os povos têm estado, constantemente, viciadas pela incompreensão e o preconceito, e que, portanto, através do intercâmbio de pessoas e de livre circulação do pensamento, é preciso estimular os sentimentos de solidariedade universal e criar um clima internacional de confiança e de paz. A educação dos povos é um dever sagrado que todas as nações democráticas devem cumprir e, para isso, auxiliar-se mutuamente, com todos os recursos. A especialização crescente, em todos os domínios do conhecimento, torna mais necessária uma organização internacional da documentação e do intercâmbio, e o progresso das ciências requer coordenação mais estreita entre os sábios e os pesquisadores de todos os países.

FUNÇÕES E OBJETIVOS DA ORGANIZAÇÃO, DE ACÓRDO COM O PROJETO FRANCÊS

Para criar o espírito de paz no mundo, a Organização manteria contatos, intercâmbio de idéias e de pessoas, de modo que favorecessem a compreensão mútua entre os povos. A Organização se esforçaria para estabelecer, em todos os países, contatos com a imprensa, o rádio e com todos os outros elementos que contribuem para formar o espírito público e a opinião, a fim de os ajudar

para a melhor compreensão e execução das respectivas tarefas, e de suscitar nêles novo sentimento de responsabilidade. Estabeleceria todos os acordos diplomáticos necessários ao intercâmbio livre dos conhecimentos e das informações.

Para promover, em cada Estado, a educação do povo e a difusão da cultura, a Organização instituiria a colaboração nos planos de estudos, programas e métodos pedagógicos. Sem intervir nas concepções pedagógicas das diferentes nações, procuraria obter o seu consentimento, aproximação, conciliação, de modo que fôsse permitida a equivalência de diplomas, o intercâmbio de professores e de estudantes.

Com o fim de favorecer o progresso dos conhecimentos, especialmente das ciências técnicas e o desenvolvimento da cultura, a Organização reuniria comitês de técnicos. A Organização definiria os direitos dos intelectuais e prepararia todas as convenções internacionais destinadas a protegê-los.

ÓRGÃOS

Ficaria assim constituído esse organismo: Conferência Geral, Comité Diretor, Secretariado e Instituto de Cooperação Intelectual. As funções do Secretariado seriam exercidas pelo Instituto Internacional de Cooperação Intelectual, criado em dezembro de 1924. O Diretor do Instituto seria o Secretário Geral da Organização.

Foi preocupação dos autores do projeto manter o Instituto Internacional de Cooperação Intelectual.

O projeto francês era liberal. Permitia que, na Conferência Geral, tomassem parte representantes das artes, letras, ciências técnicas, ciências sociais, etc. Havia o desejo de obter a cooperação ampla, a participação efetiva dos representantes da educação, ciência e cultura.

CONCLUSÃO DOS TRABALHOS DA CONFERÊNCIA DE LONDRES

Em 16 de novembro de 1945, a Conferência de Londres concluiu os seus trabalhos. Nessa data, foi assinada a Constituição da Organização Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas — UNESCO.

CONSTITUIÇÃO DA UNESCO

PARTES PRINCIPAIS

Preâmbulo

Os governos dos Estados partes na presente Constituição, em nome de seus povos, declaram:

que, nascendo as guerras no espírito dos homens, é no espírito dos homens que devem ser construídas as defesas da paz;

que a incompreensão mútua dos povos foi sempre, no curso da história, a origem da suspeita e da desconfiança entre as nações, razão pela qual seus desacordos degeneram freqüentemente em guerra;

que a grande e terrível guerra que acaba de terminar, se tornou possível pela renúncia do ideal democrático de dignidade, de igualdade e de res-

peito à pessoa humana e pela vontade de substituí-lo, explorando a ignorância e o preconceito, pelo dogma da desigualdade das raças e dos homens;

que a difusão da cultura, a educação da humanidade para a justiça, a liberdade e a paz são indispensáveis à dignidade do homem e constituem um dever sagrado que todas as nações devem cumprir com um espírito de auxílio mútuo;

que a paz baseada exclusivamente em acordos políticos e econômicos entre governos não seria uma paz que asseguraria apoio unânime, duradouro e sincero dos povos e que, portanto, para ser eficaz deve ser baseada na solidariedade intelectual e moral da humanidade.

Por estas razões,

Os Estados partes nesta Constituição, acreditando em oportunidades de educação completa e igual para todos, na livre procura da verdade objetiva, no livre intercâmbio de idéias e de conhecimentos, decidem desenvolver e aumentar as relações entre os povos e empregar esses meios para a mútua compreensão e conhecimento mais preciso e mais verdadeiro dos seus costumes;

Portanto,

Os Estados signatários desta Constituição criam a Organização Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas, a fim de atingir, gradativamente, pela cooperação dos povos nos domínios da educação, ciência e cultura, a paz internacional e a prosperidade comum da humanidade para cujo fim a Organização das Nações Unidas foi constituída, como a sua Carta o proclama.

Finalidades e atribuições

E' propósito da Organização contribuir para a paz e segurança, promovendo a colaboração entre as nações pela educação, ciência e cultura, a fim de assegurar o respeito universal pelo domínio do direito e da justiça, dos direitos do homem e das liberdades fundamentais garantidas a todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião, pela Carta das Nações Unidas.

A fim de realizar esse propósito, a Organização:

a) colaborará no incremento do conhecimento mútuo dos povos por todos os órgãos de informação das massas e, para este fim, recomendará tantos acordos internacionais quantos forem necessários para promover a livre circulação de idéias pela palavra e pela imagem;

b) imprimirá vigoroso impulso à educação popular e à expansão da cultura, colaborando com os membros, a seu convite, no desenvolvimento das atividades educativas:

— instituindo a colaboração entre nações a fim de elevar o ideal de igualdade de oportunidades educativas, sem distinção de raça, sexo ou outras diferenças econômicas ou sociais;

c) manterá, aumentará e difundirá o saber:

— velando pela conservação do patrimônio universal dos livros, das obras e de outros monumentos de interesse

histórico ou científico e recomendando aos povos interessados convenções internacionais para esse fim;

— encorajando a cooperação entre nações em todos os ramos da atividade intelectual, o intercâmbio internacional de representantes da educação, ciência e cultura assim como o de publicações de obras de arte, de material de laboratório e de toda documentação útil;

— facilitando, por métodos de cooperação internacional apropriados, o acesso de todos os povos ao que cada um deles publicar;

Desejando preservar a independência, a integridade e a fecunda diversidade de culturas e de sistemas de educação dos Estados membros da presente Organização, esta não intervirá em qualquer matéria essencialmente relativa à jurisdição interna de cada Estado.

Membros

Os Estados membros da ONU terão direito de fazer parte da UNESCO. Os Estados não membros da ONU poderão ser admitidos como membros da UNESCO de acordo com recomendação do Conselho Executivo, por maioria de dois terços de votos da Conferência Geral.

Órgãos

A UNESCO é constituída de:

- Conferência Geral
- Conselho Executivo
- Secretariado

Conferência Geral

E' constituída de representantes dos Estados membros da Organização. O governo de cada Estado membro nomeará, no máximo, cinco representantes escolhidos após consulta feita ao Comitê Nacional, se o houver, ou às instituições e órgãos educativos, científicos e culturais.

A Conferência Geral — estabelece a orientação geral da Organização, toma decisões sobre programas elaborados pelo Conselho Executivo; convoca, quando necessário, conferências internacionais a respeito de educação, ciência, humanidades e difusão do saber. Dá parecer à ONU sobre os aspectos educativos, científicos e culturais das questões que interessam às Nações Unidas. Recebe e examina relatórios que lhe são submetidos pelos Estados membros. Elege os membros do Conselho Executivo; nomeia o Diretor Geral.

Cada Estado membro tem um voto na Conferência Geral. As decisões são tomadas por simples maioria de dois terços dos membros presentes e votantes.

A Conferência Geral reúne-se anualmente em sessão ordinária; pode reunir-se em sessão extraordinária por convocação do Conselho Executivo. No decorrer de cada sessão da Conferência Geral, será fixado o local da próxima sessão. A Conferência Geral criará comitês especiais e técnicos e outros organismos subsidiários que possam ser necessários às suas finalidades. Pode convidar, como observadores, representantes de organizações internacionais.

Conselho Executivo

É composto de 18 membros eleitos por três anos, pela Conferência Geral, dentre os delegados nomeados pelos Estados membros. Na eleição desses membros devem ser incluídas pessoas competentes nas artes, humanidades, ciências, educação e difusão de idéias, qualificadas pela sua experiência e capacidade para o exercício dos deveres administrativos e executivos do Conselho. Deve, também, ser observado o critério de distribuição geográfica equitativa.

O Conselho Executivo, sob a autoridade da Conferência Geral, é responsável pela execução do programa adotado pela Conferência e prepara a sua agenda e seu programa de trabalho. Recomenda a admissão de novos membros na Organização. Adota seu regimento interno, reúne-se em sessão ordinária pelo menos duas vezes por ano e, em sessão extraordinária, por convocação de seu presidente ou a pedido de seis membros do Conselho. Os membros do Conselho exercerão os poderes a eles delegados pela Conferência Geral, em nome desta e não como representantes dos seus respectivos governos.

Secretariado

É constituído de um Diretor Geral e do pessoal necessário. O Diretor Geral é nomeado pela Conferência Geral e é o funcionário de mais alta categoria na Organização. Participa, sem direito de voto, de todas as reuniões da Conferência Geral, do Conselho Executivo e dos Comitês da Organização. Nomeia o pessoal do Secretariado. A nomeação deverá ser feita tendo em vista base geográfica tão ampla quanto possível, entre indivíduos que reúnem a mais alta integridade, eficiência e competência técnica.

As responsabilidades do Diretor Geral e do pessoal têm caráter exclusivamente internacional. No cumprimento dos seus deveres, não procurarão receber instruções de qualquer governo ou de qualquer autoridade estranha à Organização. Todos os Estados membros comprometem-se a respeitar o caráter internacional das atribuições do Diretor Geral e do pessoal e a não procurar influenciá-los no cumprimento dos seus deveres.

Comissões nacionais de cooperação

Cada Estado membro toma as disposições apropriadas à sua situação particular, a fim de associar os principais grupos nacionais que se interessam pelos problemas da educação, da pesquisa científica e cultural, constituindo de preferência uma Comissão nacional.

As Comissões nacionais atuarão, onde existirem, com capacidade consultiva para as respectivas delegações junto à Conferência Geral e aos seus governos, em assuntos relativos à Organização.

Relatórios dos Estados membros

Cada Estado membro fará, periodicamente, um relatório à Organização.

Orçamento

A Conferência aprova o orçamento e fixa a participação financeira de cada Estado membro.

Relações com outras organizações e instituições internacionais especializadas

A Organização pode cooperar com as organizações e instituições intergovernamentais especializadas, cujos encargos e atividades estejam em harmonia com os seus. É-lhe facultado, também, cooperar com os organismos internacionais privados que se ocupam de questões que estejam no seu âmbito.

Outras disposições referem-se à situação jurídica da Organização, emendas, interpretação, entrada em vigor, etc.

COMISSÃO PREPARATÓRIA DA UNESCO

Na mesma data da assinatura da Constituição da UNESCO — 16-11-945, os representantes na Conferência de Londres firmaram, também, um acordo provisório destinado a constituir uma Comissão Preparatória da UNESCO.

Até que a Constituição da UNESCO entrasse em vigor, uma Comissão Preparatória ficaria encarregada de tomar todas as disposições para a realização da primeira sessão da Conferência Geral, além de outras medidas. Com esse fim, a Comissão: a) convocaria a primeira sessão da Conferência Geral; b) prepararia a agenda provisória daquela sessão e todos os documentos e recomendações relativos às questões inscritas na agenda, inclusive as disposições concernentes ao Secretariado da Organização e à nomeação do seu Diretor Geral; c) faria estudos e prepararia recomendações referentes ao programa e orçamento da Organização, a fim de submetê-los à primeira sessão da Conferência Geral; d) tomaria, imediatamente, as medidas necessárias para a reconstrução educativa, científica e cultural nos países devastados pela guerra.

A Comissão, que seria composta de um representante de cada governo signatário do acordo, nomearia um Comitê Executivo, estabeleceria seu regimento interno, criaria os comitês necessários. Designaria um subcomitê técnico-especial encarregado de estudar os problemas relativos às necessidades dos países devastados pela guerra, nos domínios da educação, ciência e cultura, tendo em conta as informações já coligidas e as pesquisas realizadas por outras organizações internacionais. Nomearia um Secretário Executivo, que, com o pessoal da Secretaria, exerceria os poderes e as funções que lhe fossem determinados.

Reunir-se-ia a Comissão Preparatória, pela primeira vez, em Londres, após a conclusão da Conferência, e continuaria a reunir-se naquela capital até o momento em que entrasse em vigor a Constituição da UNESCO.

Foi designado Secretário Executivo o Doutor Julian Huxley.

Realizou a Comissão cinco sessões, em Londres, duas no mês de novembro de 1945, e as outras em janeiro, fevereiro e julho de 1946. Transferiu-se para a cidade de Paris em setembro de 1946.

PRIMEIRA SESSÃO DA CONFERÊNCIA GERAL.

Iniciou os trabalhos em novembro de 1946, em Paris. Havia cerca de 5.000 pessoas, entre delegados, assessores e observadores, representando 48 Estados. 30 Estados membros estavam representados; 13 países que tinham assinado a Constituição, mas não a tinham, ainda, ratificado, enviaram delegados, que participaram da Conferência sem direito de voto. Paraguai, Costa Rica, Suíça, Islândia e Suécia enviaram observadores. Além dos representantes da ONU, das agências especializadas das Nações Unidas, havia observadores de 12 organizações internacionais, cujos interesses estavam relacionados aos da UNESCO.

A primeira sessão do principal órgão da UNESCO foi realmente uma reunião de todas as forças que acreditam que a melhor contribuição para a manutenção da paz e desenvolvimento da compreensão internacional pode ser feita pela cooperação mundial e intercâmbio no campo da educação, ciência e cultura.

A Conferência tomou várias medidas, tais como a adoção de um orçamento para a UNESCO, a nomeação do Dr. Julian Huxley para Diretor Geral, a eleição dos membros do Conselho Executivo, a adoção de um programa da UNESCO para o ano de 1947.

A Comissão Preparatória deixou de existir quando o Diretor Geral assumiu as funções.

No próximo trabalho, analisaremos as principais atividades da UNESCO — de 1947 até 1950.

ESTADOS MEMBROS DA UNESCO

Em julho de 1949, eram os seguintes Estados membros da UNESCO:

Afganistão
Argentina
Austrália
Áustria
Bélgica
Birmânia
Bolívia

Brasil
Canadá
China
Colômbia
Cuba
Dinamarca
Egito
Equador
El Salvador
Estados Unidos da América
Filipinas
França
Grécia
Haiti
Holanda
Honduras
Hungria
Índia
Iran
Iraque
Itália
Líbano
Libéria
Luxemburgo
México
Mônaco
Noruega
Nova Zelândia
Peru
Polônia
Reino Unido
República Dominicana
Saudi Arábia
Síria
Suíça
Tchecoslováquia
Thailand (Sião)
Turquia
União Sul-Africana
Uruguai
Venezuela

O Dr. Jaime Torres Bodet, do México, é Diretor Geral da UNESCO desde dezembro de 1948. O Dr. Torres Bodet vem imprimindo vigoroso impulso às atividades do organismo que dirige.

(continua)

* * *

"A campanha em prol da revitalização dos Municípios brasileiros obteve na Carta Constitucional de 1946 uma vitória de inegável repercussão na reestruturação futura do País, mas essa conquista representa, ainda muito pouco e não deve ser considerada como suficiente para, por si só, promover a restauração do combalido organismo nacional, enfraquecido por graves e profundos erros políticos que, há séculos, minam e exaurem as fontes de vida do Brasil". — (Rafael Xavier — Revista do Parlamento, n.º 5, pág. 68 — 1947).

Seremos Demais?

Madame A. MYRDAL e PAUL VINCENT
(Tradução de Maria de Lourdes Lima Modiano)

(continuação do número anterior)

III — FATOS

A população da terra

O NÚMERO total de seres humanos que vivem atualmente na superfície da terra deve oscilar entre 2,2 e 2,5 bilhões. Seria difícil ser mais preciso, uma vez que os dados relativos a grande número de países que, em conjunto, constituem fração importante do total, são ainda muito vagos.

No tocante a certas regiões, tais como a China e numerosos territórios da África, temos que nos contentar com estimativas bastante aleatórias, porquanto ainda não foram ali realizadas operações de censo satisfatórias. Assim é que, a população da China, por exemplo, é calculada geralmente em 400 a 450 milhões, mas nada garante que a sua cifra real não seja bem além desses limites (há estimativas que vão além de 500 milhões).

Em outras regiões, abrangendo principalmente certos países da África e da Ásia, até hoje não foi possível proceder-se senão a um ou dois recenseamentos. Mas a experiência já demonstrou a pouca valia das cifras fornecidas pelas primeiras apurações, cujos resultados necessitam ser controlados por meio das apurações ulteriores. Resulta daí, por exemplo, que a população da península indo-chinesa e a da maioria dos países muçulmanos são pouco conhecidas.

Mesmo certos países onde foi levado a efeito um número relativamente elevado de recenseamentos regularmente escalonados e que, por conseguinte, já se beneficiam em uma experiência estatística bastante longa, têm um conhecimento imperfeito do número de seus habitantes. E' assim que o número dos habitantes da Índia calculado em cerca de 420 milhões talvez, na realidade, se afaste dessa cifra em mais de 20 milhões.

Finalmente, os últimos recenseamentos efetuados remontam, não raro, a uma data bastante afastada. Nos países onde não existem registros de nascimentos e de óbitos, ou onde os mesmos são notoriamente insuficientes ou, ainda, onde a população tenha sofrido, recentemente, por eventualidades tais como guerras, modificações territoriais, migrações, transferências de populações, epidemias, fomes — ocorrências cujas conseqüências demográficas são difíceis de calcular — o número atual dos habitantes, no primeiro censo, só pode ser avaliado pelos resultados da última apuração com uma forte margem de incerteza. E' o caso,

por exemplo, de vários países da América do Sul onde há 30 anos não se faz recenseamento. Também é o caso da U.R.S.S., embora se tenha feito ali um recenseamento em 1939: pode-se calcular que vivam hoje ali 200 milhões de almas, aproximadamente, embora as avaliações extremas, difiram entre si mais de 10 milhões.

E' fácil compreender-se, com tais exemplos, que os países cuja população é conhecida com bastante precisão, estão longe de representar a metade da população do globo e que difícil seria determinar-se uma cifra a esta última, mesmo com uma latitude de 100 milhões.

Distribuição da população mundial

Como se distribui essa população? O exame dos dois esquemas que aqui apresentamos dá-nos uma imagem mais satisfatória do que as cartas usuais de densidade. O primeiro representa a superfície real (levando-se em conta a forma arredondada da terra) das principais regiões do globo: tem a vantagem, em comparação com os clássicos planisférios de não exagerar artificialmente as superfícies dos países nórdicos, nem deformar tanto quanto os *mappa mundi*, a fisionomia de certos territórios.

Na elaboração do segundo esquema, procurá-mos, tanto quanto possível, não perturbar essa representação topográfica representando os vários países por meio de retângulos cuja superfície é proporcional à população que atualmente vive nos respectivos territórios.

Se nos permite a imagem, diremos que, para um viajante, o primeiro esquema representa os países do globo considerados principalmente do ponto de vista turístico e o segundo, esses mesmos países considerados sob o ponto de vista dos contatos humanos.

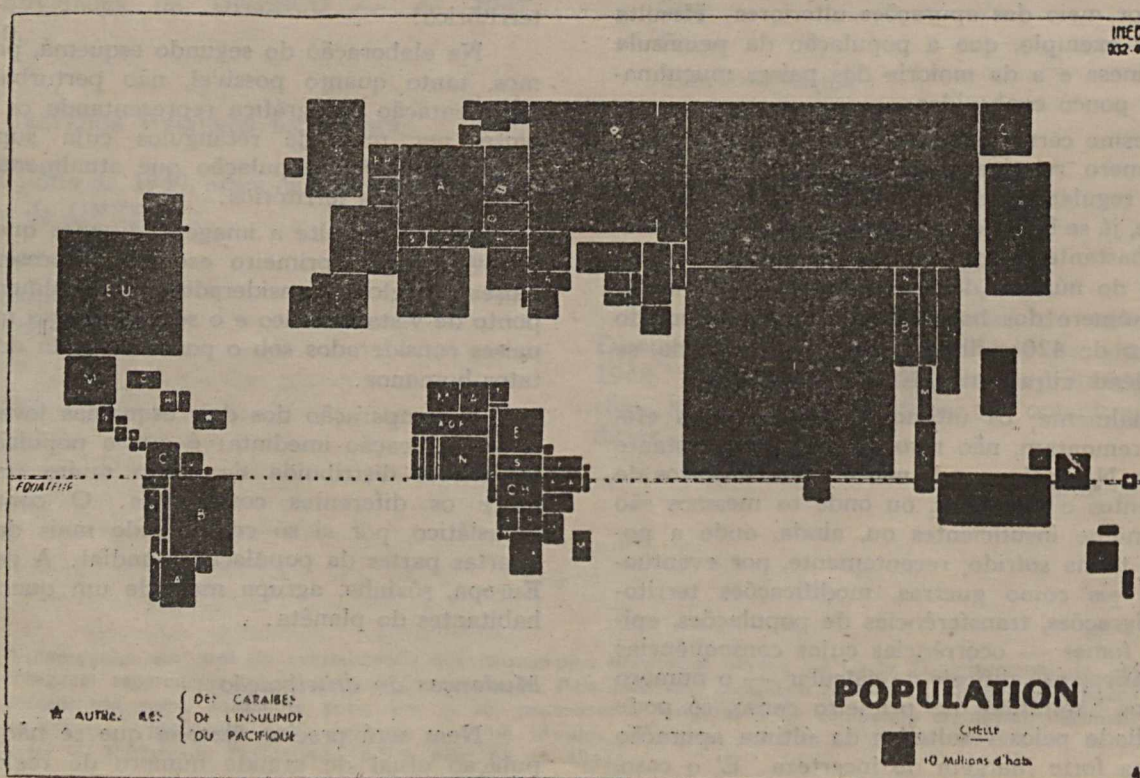
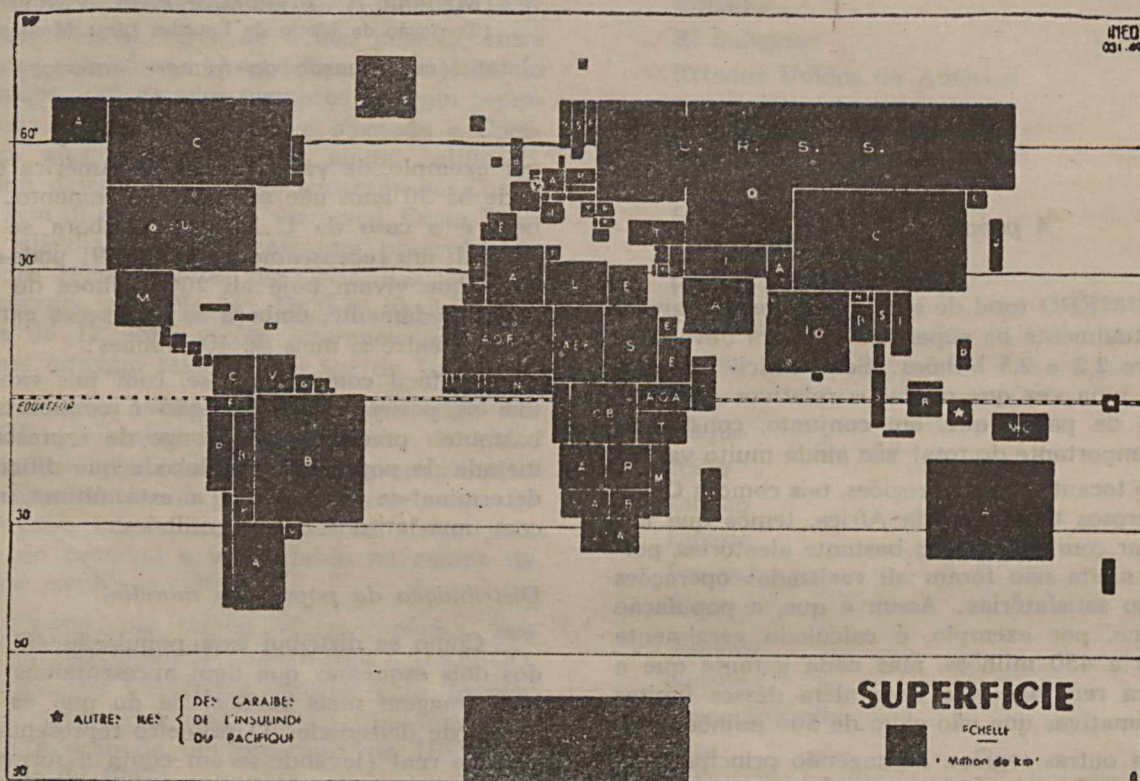
A comparação dos dois esquemas leva-nos a uma verificação imediata: é que a população da terra está distribuída de modo muito irregular entre os diferentes continentes. O continente eurasiático, por si só compreende mais das três quartas partes da população mundial. A pequena Europa, sozinha, agrupa mais de um quarto dos habitantes do planeta.

Mudanças de distribuição

Nem será preciso dizer-se que se não a população atual de grande número de regiões do

globo não é bem conhecida, ainda mais incertas são as estimativas referentes às épocas passadas. Sob reserva das aproximações que tais comparações implicam, evoquemos, todavia, o crescimento da população dos principais continentes durante esses últimos 150 anos.

Desde o começo do Século XIX, a população da Europa triplicou; a da Ásia, que, entretanto, nem de longe foi beneficiada com o mesmo progresso técnico, com as mesmas vantagens industriais e comerciais, multiplicou-se por 2,5 aproximadamente. A população da África, em compen-



sação, desde 1800 não aumentou certamente mais do que em 3/4 do que era naquela época, enquanto que o povoamento do Novo Continente, quase insignificante há 150 anos atrás, (menos de 25 milhões de habitantes) processava-se em ritmo extremamente rápido a partir de 1850, passando de cerca de 60 milhões para número cinco vezes maior, nos nossos dias. A imigração de origem europeia teve, aliás, papel importante nesse aumento.

A primeira vista, o quadro dessa evolução tem algo de impressionante, que parece dar razão aos que vivem apavorados com a idéia de que o mundo está abarrotado de gente. Refletindo-se melhor, porém, o mesmo não deixa de apresentar aspectos completamente diversos.

Em primeiro lugar, temos que concordar que se Malthus voltasse agora ao mundo, ele próprio não poderia deixar de crer na possibilidade de viver tal número de habitantes em territórios que já de seu tempo eram considerados povoados ao máximo possível. Deixando de lado a Europa que teve a possibilidade de explorar territórios virgens de além-mar, que dizer então da Ásia? Como pôde esse continente, que certamente não teve a possibilidade de importar gêneros alimentícios do exterior, alimentar um número de habitantes duas vezes e meia maior do que o que tinha no tempo de Malthus?

Em segundo lugar, veremos que há continentes inteiros ainda longe de "estar cheios". Não parece, à primeira vista, que o continente americano tenha muito mais desertos áridos ou glaciais ou terras inférteis do que a Ásia. A consideração dos esquemas que temos diante dos nossos olhos dá uma idéia das possibilidades de povoamento de imensas regiões ainda quase inexploradas, possibilidades que somente uma colonização muito mais adiantada poderá revelar em toda sua extensão.

Observemos, nesse particular, que alguns especialistas não hesitam em prever que as altas densidades de povoamento para o futuro estarão justamente na zona tropical. Mas há imensas regiões situadas nesses climas (especialmente na África e na América do Sul) atualmente quase desabitadas.

O mundo estará superpovoado ?

Será possível responder-se, sem mais amplo exame, a essa pergunta: estará o mundo atualmente já superpovoado ou quase? Não. A pergunta está mal feita por falta de uma definição mais precisa do que se entende por "superpopulação". A interpretação dêse termo ambíguo dá lugar, efetivamente, a muitos mal-entendidos.

Dentro da mais estrita lógica, a palavra "superpopulação" não deveria ser tomada num sentido absoluto, por isso que, evidentemente a população de um país não pode ultrapassar o número máximo de habitantes que lhe seja possível, alimentar dentro dos recursos de que dispõe. Mas, de fato, não se podendo definir com bastante clareza o nível de referência em relação ao qual calcula-se haver "superpopulação", a expressão é muitas vezes interpretada num sentido absoluto,

correspondendo à noção de população máxima ou, para empregar um termo mais expressivo, de saturação demográfica.

Para nos mantermos provisoriamente dentro dessa noção, vejamos como a população mundial, considerada em conjunto, parece longe do estado de saturação. Diferentes avaliações têm sido tentadas acerca da população máxima da terra, isto é, do número máximo de habitantes que a mesma pode alimentar, *na hipótese de uma exploração completa e racional dos recursos do globo com as técnicas atuais*. Essas avaliações diferem grandemente, de um autor para outro. Vão de 3,5 bilhões (as mais modestas) até 13 bilhões, (as mais otimistas).

Essas divergências provêm principalmente da dificuldade de se calcularem as possibilidades agrícolas de imensas regiões onde jamais foi feita qualquer tentativa de cultura intensiva em escala suficientemente vasta. Provêm também da concepção que se tem do "estado atual de nossas técnicas e, em particular, da eficácia das técnicas" de luta contra a erosão do solo. De fato, é melhor reconhecermos que nossos conhecimentos atuais são bem insuficientes para nos permitir determinar com sofrível precisão, a população máxima do mundo.

As cifras citadas têm, porém, a vantagem de nos fornecer ordens de grandeza. As avaliações médias, que giram em torno de 6 bilhões podem parecer tranquilizadoras pela margem de aumento que nos permitem entrever. "Mas — dir-se-á — essa margem somente tem sentido quando próxima de um ritmo de crescimento, de modo que se possa avaliar aproximadamente a data do "vencimento". A supor-se que a população do mundo aumente de 1% ao ano, em 70 anos estaria dobrada, ao cabo de 140 anos quadruplicada, e assim sucessivamente. De qualquer forma a data do "vencimento" está próxima: por mais alto que se fixe o número máximo, este não tardará a ser atingido".

A população mundial não é uma entidade

Esse raciocínio, aparentemente irrefutável, peca, porém, pela base, não somente por supor um ritmo de crescimento constante durante um período prolongado, como — e principalmente — por considerar a população mundial como um todo homogêneo. A realidade é, porém, inteiramente diferente. Já vimos que há enormes desigualdades na repartição da população do globo; por outro lado, o mundo está cercado de barreiras de toda espécie, resultantes não apenas de circunstâncias materiais, econômicas, políticas, como também de fatores sociais, morais, lingüísticos, etc. Essas barreiras tanto impedem a igualdade de acesso de todos os povos ao conjunto dos recursos mundiais, como também os movimentos migratórios de amplitude suficiente para realizar uma homogeneidade relativa da população do globo no plano demográfico.

Resulta daí que, ao lado de países cuja população não chega a um décimo da cifra máxi-

ma que poderia ser alimentada no respectivo território, outros há cujo povoamento chegou quase à saturação. E' preciso observar, porém, que o número destes últimos não somente diminuiu desde os tempos de Malthus, a despeito do aumento da população mundial de 150 anos para cá, como também esse número é menor do que se pensa geralmente.

Se percorrermos a literatura relativa aos países considerados "superpovoados" veremos com surpresa quão otimistas são os autores que melhor conhecem esses países. De fato, poucos são os países que se consideram superpovoados. Assim, é somente na opinião dos estrangeiros que a população da U. R. S. S., por exemplo, é considerada superabundante. A política demográfica da União Soviética está longe de refletir tal apreensão.

Mas voltemos antes nossa atenção para o Extremo Oriente. Há quem afirme, tendo em vista a questão de densidade, que a Indochina francesa atingiu o máximo de população compatível com o território de que dispõe, mas há também quem, estando bem a par da situação demográfica na Ásia classifique a Indochina francesa, como o Sião, a Birmânia, a Malásia, as Filipinas e as Índias Neerlandesas, entre os países que podem, sem dificuldade, suportar durante dezenas de anos o ritmo atual de crescimento (embora considerável como é) de suas populações.

Esse mesmo autor opõe, em compensação, àqueles países, a China e, principalmente a Índia, onde, segundo diz, quase todas as terras aráveis são postas em cultura. Todavia, certos demógrafos indus são da opinião que uma utilização mais acertada da terra, aliada ao emprego de melhores métodos de cultura e ao desenvolvimento da irrigação, permitiriam à Índia alimentar o dobro da sua população atual.

Qual será a razão de tais divergências de apreciação? E' provável que se trate de uma interpretação errônea das causas do nível de vida extremamente baixo que caracteriza as populações do Extremo Oriente. Efetivamente, a existência de massas subalimentadas não deve, por si só, ser considerada prova de "superpopulação". Muitas vezes, é apenas uma prova das insuficiências do sistema econômico social vigorante. Os exemplos não faltam: há países, dispondo de grandes excedentes de gêneros alimentares, onde existe, todavia, uma subalimentação crônica nos grupos mais miseráveis da população. Uma repartição mais equitativa da renda nacional entre as várias categorias de consumidores permitiria que todos vivessem na abundância.

Mesmo nos países considerados mais geralmente como "superpovoados", a situação, encarada apenas sob o ponto de vista da adaptação das subsistências à população, também não parece tão inextricável como se quer fazer crer, via de regra. O Egito, por exemplo, é, sem dúvida alguma, uma das regiões onde o povoamento mais se aproxima da saturação. Ora, essa região consagra cerca da quarta parte das terras de que dispõe, à cultura do algodão. Levando-se em conta a estrutura da agricultura egípcia (0,5% dos grandes proprietários rurais possuem ali, mais da terça parte das terras

cultiváveis, enquanto que os 70% dos pequenos proprietários, que não possuem mais de meio hectare cada um, dispõem, em conjunto, de 12% das terras) é lógico que o algodão exportado não é trocado por gêneros alimentícios destinados a diminuir a subalimentação do felá egípcio.

Não há, pois, um só país atualmente que pareça ter atingido a população máxima autorizada pelos nossos técnicos de valorização do solo. Mas a margem de crescimento oferecida às várias populações do mundo é extremamente variável, para julgar convenientemente a situação que daí decorre, indispensável será nos abstrairmos do ponto de vista estatístico, em que nos mantivemos até aqui, para nos colocar numa perspectiva dinâmica, levando em conta os ritmos extremamente diferentes em que crescem as várias populações que temos a considerar.

O aspecto dinâmico

A fim de caracterizar o ritmo de crescimento de determinada população, o melhor é utilizar seu índice anual de crescimento natural, a que chamaremos, para simplificar, de índice de crescimento. Esse índice exprime a fração do aumento anual da população observada, pelo simples jogo de nascimentos e óbitos, isto é, fazendo-se abstração dos movimentos migratórios. Representa êle, por conseguinte, o excesso do índice de natalidade (quociente do número de nascimentos anuais no efetivo da população) sobre o índice de mortalidade (quociente do número de óbitos anuais no efetivo da população).

Infelizmente, é impossível elaborar-se um quadro completo dos índices de crescimento das diferentes populações do mundo, por isso que as estatísticas de nascimentos e óbitos não existem ou são reconhecidamente imperfeitas em grande número de países. Contentar-nos-emos, por conseguinte, em dar algumas indicações visando fixar ordens de grandeza e consideraremos apenas o período que precedeu imediatamente a última guerra, sem tentarmos discutir as perturbações provocadas por esta.

Antes, porém, a fim de dar às cifras uma significação mais concreta, indiquemos os períodos de duplicação que correspondem a certos determinados valores do índice de crescimento. Uma população que tivesse constantemente um índice de crescimento de 10 por mil chegaram ao dobro em cerca de 70 anos; o tempo necessário a duplicar a população se reduz a 35 anos com um índice de crescimento de 20 por mil em compensação, com um índice de crescimento de 5 por mil, somente ao cabo de 140 seria a cifra duplicada.

Vejamos, agora, em linhas gerais, a situação às vésperas da última guerra.

O índice de natalidade varia em escala muito ampla. Atinge a 50 por mil entre os Muçulmanos da Palestina. Vai além de 40 por mil no Egito, na Ilha Formosa, no México, em Costa Rica, no Salvador e em Porto Rico. Não há dúvida que se encontrariam valores semelhantes na maioria dos países muçulmanos e em grande número de regiões

do Extremo Oriente, se fôsse possível levar-se a efeito ali censos suficientemente precisos calcula-se, por exemplo, que o índice de natalidade na Índia, calculada em 34 por mil deve ser aumentada de cerca de um terço para levar em conta o *deficit* de registro de nascimentos.

No Japão, na U.R.S.S., na União Sul Africana e na maioria dos países da Europa oriental e meridional e na América do Sul, os índices de natalidade são altos, oscilando entre 20 e 40 por mil. A Holanda, e o Canadá pertencem também a esse grupo, distinguindo-se assim de seus vizinhos por uma natalidade relativamente forte.

Todos os países da Europa ocidental, central e setentrional (com exceção da Holanda), os Estados Unidos, a Austrália e a Nova Zelândia, apresentam, em compensação, índices inferiores a 20 por mil. Os índices mais baixos são os que se observam na Suécia e na Áustria que têm respectivamente, 14 e 13 por mil.

Os índices de mortalidade diferem também enormemente de uma região para outra. É raro observar-se, com segurança valores tão elevados quanto os citados relativamente aos índices de natalidade, por isso que os países onde há tal mortalidade não dispõem geralmente de estatísticas suficientes. Não há dúvida, porém, que numerosos países conservam, ainda atualmente, índices de cerca de 40 por mil — valor observado antes da primeira guerra mundial nos Estabelecimentos dos Estreitos.

Ainda às vésperas da última guerra, o índice de mortalidade correspondia a valores entre 20 e 30 por mil, na Índia, no Egito, no México, no Salvador, em Porto Rico, no Chile e na Rumânia. O Japão, a U.R.S.S., Costa Rica, a Venezuela, a Palestina, a Grécia, a Iugoslávia, a Espanha, Portugal e a França têm índices de mortalidade oscilando entre 15 e 20 por mil. Quase todos os demais países dispondo de estatísticas de mortalidade têm índices inferiores a 15 por mil; o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia e a Holanda têm os índices mais baixos, girando em torno de 9 por mil.

O índice de crescimento resultante da diferença entre os índices de natalidade e de mortalidade, varia, por seu lado, em escala considerável. Chega a 20 por mil e mesmo mais em certas regiões, especialmente em Formosa, na Palestina, em Costa Rica, no México e, provavelmente, também na U.R.S.S.. Situa-se entre 10 e 20 por mil na maioria dos países da América do Sul, Canadá, Japão, na Índia, no Egito, na maior parte da Europa oriental e meridional e na Holanda. Em compensação, é inferior a 10 por mil no Chile, nos Estados Unidos, na Austrália, na Nova Zelândia e em quase todos os países da Europa ocidental, central e setentrional. A França e a Áustria têm índices de crescimento negativos. É provável, também, que certas regiões da África e da Ásia, devido à forte mortalidade tenham índices de crescimento fraquíssimos, a despeito da elevada natalidade.

Essa síntese do ritmo de crescimento recente em certo número de populações não pode todavia bastar para dar-nos uma idéia das perspectivas de desenvolvimento que se abrem diante dos diferentes povos da terra, uma vez que o índice de cres-

cimento de uma população é suscetível de variar muito rapidamente. É indispensável, portanto, compreendermos a maneira pela qual pode ele evoluir.

O "processo de industrialização"

Para isso, vamos recorrer a um esquema atualmente quase clássico, muitas vezes descrito sob o nome de processo de "industrialização". Esclareçamos bem, desde logo, que se trata de um tipo de evolução demográfica observada no seio de populações de civilização chamada européia e em condições *históricas* particulares: a industrialização acarretando a transformação de uma sociedade agrária, de tipo semifeudal, em sociedade capitalista, de tipo concorrencial.

No início, a população está sensivelmente estacionária ou francamente crescente. Os índices de natalidade e de mortalidade são elevadíssimos. Aproximam-se na média — mas apenas na média — uma vez que a mortalidade é das mais irregulares, assinalada por epidemias, escassez alimentar, fomes.

O começo da fase de industrialização é seguido por um desenvolvimento dos meios de transporte e por uma progressão das trocas, o que provoca a melhoria das condições de nutrição e a baixa do índice de mortalidade, atenuando as irregularidades deste último. O declínio da mortalidade prossegue, em seguida, graças à elevação do nível de vida que acarreta um desenvolvimento da higiene da profilaxia.

Nos primeiros tempos, somente a mortalidade diminui, mantendo-se a natalidade em nível elevado. Resulta daí um excedente anual considerável de nascimentos sobre os óbitos. A seguir, a fecundidade começa a declinar; subsiste, porém, durante muito tempo, acentuado desnível entre o índice de natalidade e o índice de mortalidade, de modo que a população continua a crescer em ritmo acelerado.

Finalmente, chega um momento em que a mortalidade atinge um nível tão baixo que o progresso da higiene e da terapêutica já não tem mais senão fraquíssima incidência sobre a mortalidade: é que embora seja possível adiar-se a época da morte, impossível será evitá-la. Pelo contrário: nada se opõe a que o movimento de decréscimo da fecundidade se prolongue além do nível necessário à renovação das gerações. Quando tal acontece, a população, evidentemente, tende a decrescer.

A fim de precisar o momento em que a fecundidade se torna insuficiente para garantir a renovação das gerações, fala-se geralmente em "índice líquido de reprodução". É um índice de substituição de geração. Se, por exemplo, fôr ele de 0.9, significará que se as condições de fecundidade e de mortalidade observadas na população se mantiverem invariáveis, cada geração não será substituída senão na proporção de 9/10, pela que lhe suceder e que a população acabará por decrescer um ritmo de 1/10, de trinta em trinta anos mais ou menos. A renovação da população só fica,

pois, garantida, no futuro, se o índice líquido de reprodução fôr pelo menos igual a 1.

Importância da estrutura por idade

Todavia, muito tempo pode decorrer entre o momento em que o índice de reprodução fica inferior à unidade e o momento em que a população cessar de crescer. A razão é a influência da estrutura por idade, estrutura esta que somente depois de certo tempo registra as conseqüências finais dos movimentos da mortalidade e da fecundidade.

Quando a mortalidade declina, tudo se passa *grosso-modo* como se, no seio das gerações, os óbitos de criança fôssem substituídos por óbitos de velhos, como se, em outros termos, certo número de óbitos fôssem adiados por uns sessenta anos. Qualquer baixa de mortalidade provoca, pois, certo envelhecimento da população: mas esse envelhecimento só se fará sentir nas gerações “vindouras”, de modo que se traduzirá inicialmente por um aumento da proporção de adultos: só bem mais tarde a proporção de velhos começará a crescer de modo sensível.

Ora, num regime de fraca mortalidade, a grande maioria dos óbitos ocorre entre velhos. A estrutura por idade relativamente “jovem” herdada do passado tem, pois, o efeito de manter, durante certo tempo, a proporção dos óbitos na população, isto é, o índice de mortalidade — *abaixo* do nível que seria finalmente atingido se o novo regime de mortalidade se mantivesse indefinidamente.

Enquanto que a diminuição da mortalidade provoca um envelhecimento da população pelo aumento da proporção de velhos, qualquer diminuição de fecundidade acarretará igualmente um envelhecimento da população, isso, porém, pela diminuição da proporção de jovens. O envelhecimento resultante do declínio da fecundidade traduz-se, pois, primeiramente por uma diminuição da proporção de crianças e adolescentes, com aumento das categorias mais idosas e só mais tarde a proporção dos adultos jovens diminui por sua vez.

Assim, o declínio da fecundidade junta seus efeitos aos do declínio da mortalidade para elevar, temporariamente, a proporção de indivíduos em idade de procriar a um nível superior ao que corresponde ao novo regime de mortalidade e de fecundidade. A proporção de nascimentos na população, expressa pelo índice de natalidade aumentará, por conseguinte, na mesma proporção. Em outras palavras, a estrutura por idade crescente, herdada do passado, tem o efeito de manter, durante certo tempo, o índice de natalidade *acima* do nível que seria finalmente atingido se o novo regime de mortalidade e de fecundidade se mantivesse indefinidamente.

A demora com que a estrutura por idade registra os movimentos da mortalidade e da fecundidade e a maneira pela qual influi nos índices de natalidade e de mortalidade, permitem compreender-se porque várias dezenas de anos podem

decorrer entre o momento em que o índice líquido de reprodução, passando a inferior à unidade, as gerações deixarão de garantir a própria renovação e o momento em que, a taxa de crescimento passando a negativa, a população começará a decrescer.

Pode-se dizer, portanto, que toda população de estrutura crescente — com forte proporção de jovens — possui, em virtude de sua composição por idade, uma espécie de energia potencial, uma força viva acumulada, que lhe permite crescer muito tempo com o impulso inicial mesmo quando a fecundidade se torna insuficiente para assegurar a renovação das gerações.

Perspectivas de evolução futura

As vésperas da última guerra, grande número de países já tinham visto decrescer até abaixo da unidade seus índices líquidos de reprodução. Podemos citar, entre outros, a Finlândia, a Suécia, a Noruega, a Dinamarca, a Alemanha, a Tchecoslováquia, a Hungria, a Áustria, a Suíça, a França, a Bélgica, a Grã-Bretanha, os Estados Unidos, a Austrália e a Nova Zelândia. Todos esses países haviam percorrido mais ou menos completamente o ciclo que esquematizamos acima: na falta de imigração, suas populações pareciam fadadas a decrescer em futuro mais ou menos próximo, uma vez que nada fazia prever uma inversão duradoura da tendência geral à baixa de fecundidade.

Entre esses países, porém, somente a França e a Áustria registravam excedentes de óbitos. A maioria dos demais conservavam excedentes de nascimentos, apreciáveis; alguns, como os Estados Unidos, tinham a segurança de verem crescer as respectivas populações durante várias dezenas de anos ainda, sob a influência de uma estrutura favorável por idade. O índice líquido de reprodução não basta, pois, para indicar a posição dos vários países que acabamos de citar com relação à evolução descrita.

Por outro lado, no processo de “industrialização” caracterizado por uma fase intermediária de crescimento enquadrada entre dois estados sensivelmente estacionária, o índice líquido de reprodução adquire duas vezes os mesmos valores, uma vez que, tanto no início como no fim do ciclo se aproxima da unidade. Finalmente, seu cálculo, que exige o conhecimento de certos dados estatísticos raramente existentes, só é possível em limitado número de casos. O índice líquido de reprodução não é, pois, muito indicado para determinar para cada país do mundo sua situação relativamente ao ciclo cujo esquema indicamos.

Tendo em vista que a evolução mencionada se traduz por envelhecimento contínuo da população durante todo o decorrer do ciclo, recorreremos ao potencial de crescimento suposto pela estrutura por idade, para procedermos, com um mínimo de arbitrariedade possível, à classificação dos vários países no plano do esquema em consideração.

Verificamos assim que toda a América do Sul (com exceção talvez da Argentina), o México, a Índia, a U.R.S.S. e a Turquia — aos

quais podemos certamente acrescentar, na falta de estatísticas, a China, o Extremo Oriente sul-asiático e quase toda a África — todos esses países ainda não chegaram ou estão apenas iniciando a fase intermediária de crescimento rápido. Em compensação, no Egito, no Japão e na maioria dos países da Europa oriental e meridional, a evolução já está nitidamente assinalada na estrutura por idade. Mais adiante, no caminho do envelhecimento, encontramos, na seguinte ordem: o Canadá, a Holanda, os Estados Unidos, a Hungria, a Finlândia, a Irlanda, a Noruega, a Tchecoslováquia, a Áustria e a Nova Zelândia. Quanto aos países da Europa ocidental, central e setentrional, que ainda não mencionamos, seu envelhecimento já está tão acentuado que não é possível esperar-se venham suas populações a aumentar no futuro de modo considerável, a não ser que aumente a fecundidade.

A situação na Ásia

Confrontada com o quadro da distribuição da atual população mundial, a enumeração que acabamos de fazer mostra-nos que é na Ásia que os problemas população-subsistências podem se fazer sentir com acuidade em futuro mais ou menos remoto. Com efeito, se a população européia está fadada a crescer ainda durante algum tempo, os efetivos em jogo não são tão grandes que não possam ser absorvidos *in loco* ou não encontrem escoadouro na emigração. Quanto à América, África e Oceania, estes são continentes que dispõem de amplas possibilidades de povoamento.

Pelo contrário, o problema é saber como poderia a Ásia encaminhar-se para um novo equilíbrio demográfico baseado em fraca mortalidade. Se, para chegar a tal tivesse que passar por um processo análogo ao que caracterizou a evolução da população de origem européia desde o começo do século XIX, significaria isso um crescimento enorme de sua população, crescimento tanto mais impressionante, que já se faria sobre efetivos consideráveis.

Tal eventualidade é, não raro, apresentada em cores das mais sombrias. Cogita-se de saber se a Ásia seria capaz de “suportar” tal aumento de população. Na verdade, essa maneira de apresentar a questão não nos parece lógica, pois é certo que se a Ásia não pode “suportar” esse crescimento, o mesmo não se produzirá. Mas essa maneira de expressar os alarmas suscitados pela situação demográfica na Ásia traduz apenas um outro temor mais ou menos consciente: o de virem um dia os povos daquela região do globo a reclamar, por seu turno, consoante lamentável precedente, livre acesso em outros territórios.

Podemos, todavia, indagar se a liberdade de imigração seria suscetível de melhorar de modo sensível a situação demográfica do Extremo Oriente. Vê-se bem o benefício psicológico que resultaria da supressão das barreiras levantadas mais ou menos por toda parte contra os movimentos migratórios; mas, do ponto de vista que nos preocupa, seria mister encarar enormes migrações, interessando dezenas de milhões de indivi-

duos, para modificar, mesmo ligeiramente, a posição do problema na Ásia.

Ora, a instalação de tais contingentes de emigrantes em zonas mais ou menos inexploradas exigiria imenso esforço material. Com efeito, enquanto os povos proliferam facilmente no próprio território, a experiência das colonizações incipientes tem demonstrado como as populações transportadas para outros territórios virgens sofrem para se implantarem e se desenvolverem. Supondo-se que planos dessa envergadura venham a ser um dia considerados, seria o caso de refletir se os esforços que os mesmos exigiriam não poderiam ser mais bem empregados numa tentativa de resolver *in loco* os problemas demográficos da Ásia.

Como, porém, se apresentam exatamente esses problemas? A considerarmos as condições dramáticas representadas pelos índices de mortalidade que vão a 40 por mil, parece-nos que um próximo declínio da mortalidade no Extremo Oriente só possa ser recebido com júbilo. Há quem considere, todavia, que tal eventualidade representaria para aquelas regiões verdadeira “catástrofe”.

A fim de discutir tal opinião, é preciso nos entendermos quanto ao sentido das palavras. Se a forte mortalidade atualmente existente na Ásia resulta da insuficiência dos recursos nutritivos, qualquer declínio do índice de mortalidade deve ser considerado como sinal de uma melhoria da situação alimentar e, neste caso, não vemos razões para alarma. Supor-se que o declínio da mortalidade possa ser “catastrófico”, é admitir-se implicitamente que as subsistências disponíveis autorizam certa margem de crescimento para a população.

Se compreendemos bem, o perigo seria então que a baixa de mortalidade resultante da melhoria das condições higiênicas e sanitárias acarretasse tal crescimento da população, que essa margem fôsse rapidamente preenchida: a mortalidade aumentaria então novamente em consequência da subalimentação. Em resumo, a “catástrofe” consistiria essencialmente no seguinte: o declínio da mortalidade seria apenas temporário e nada mais se faria do que substituir por outras certas causas de mortalidade.

Essa última consideração merece, porém, certa atenção, uma vez que do ponto de vista psicológico, as causas de mortalidade não parecem equivalentes: com índices de mortalidade iguais, em média, um povo será certamente menos infeliz sendo periodicamente dizimado por epidemias (que em rigor podem ser atribuídas à fatalidade) do que vivendo em perpétua miséria fisiológica, em consequência de uma escassez alimentar quase contínua.

Seja qual fôr a opinião que professemos acerca das possibilidades de povoamento da Ásia, ninguém negará que seja interessante evitar-se um crescimento demasiado e muito rápido das populações que ali vivem atualmente, o que nos leva naturalmente a examinar se o chamado processo de industrialização se impõe de maneira inelutável.

Haverá outras formas possíveis de evolução?

Um exame da maneira pela qual se desenvolveu historicamente a "revolução demográfica" nos países onde a mesma já se manifestou, revela, entre outras coisas, notáveis divergências, que provam que o esquema indicado nada mais é do que uma grosseira aproximação. Nesse particular, há um ponto que deve merecer especialmente nossa atenção: a ordem em que se sucedem o declínio da mortalidade e o declínio da fecundidade.

No esquema indicado, com efeito, o declínio da mortalidade precede o da fecundidade e é essencialmente a esse fato que se atribui o crescimento considerável que caracteriza a fase transitória. Se a ordem de sucessão dos fenômenos fôsse inversa, o aumento da população resultante da passagem do estado inicial para o estado final, poderia reduzir-se consideravelmente e até mesmo ser suprimido. Examinemos, pois, para começar, se não haverá alguma ligação entre o declínio da mortalidade e o da fecundidade.

O declínio da mortalidade, principalmente no início, faz-se sentir principalmente nas idades mais tenras. A mortalidade infantil (das crianças de menos de um ano) que, em muitos países é de mais de 30%, está declinando, atualmente, em alguns deles, para índices dez vezes menores. Mas nas populações onde a restrição dos nascimentos é pouco difundida, a infecundidade ligada à amamentação materna tem papel considerável na limitação do número de maternidades. A diminuição da mortalidade infantil (que representa a sobrevivência de certo número de lactentes) tem o efeito de, alongando a duração média da amamentação, espaçar os nascimentos sucessivos e, por conseguinte, diminuir a fecundidade.

Por outro lado, quando, no tocante à procriação, intervêm fatores voluntários, qualquer declínio da mortalidade infantil acarreta certa diminuição da fecundidade. Antigamente, um casal que procriava uma dezena de filhos, criava somente a metade. Os outros morriam nos primeiros meses de vida. Por outro lado, os que sobreviviam, criavam-se, por assim dizer, por si mesmos. Atualmente, nos países de fraca mortalidade, os pais têm a possibilidade de ver quase todos os filhos chegarem à idade adulta: mas esse resultado só se consegue através de cuidados novos, para com cada uma das crianças. U'a mulher que dá à luz dez crianças nessas condições compromete-se, pois, praticamente a levar nove delas à maioridade. Compreende-se que, diante do aumento de trabalho que isso representa, os pais procurem restringir a respectiva prole.

E' certo, pois, que o declínio da mortalidade acarreta, quase que automaticamente, certa diminuição ulterior da fecundidade. Mas a ligação entre os dois fenômenos não é muito íntima e, principalmente, nada impede que a fecundidade diminua em primeiro lugar. Parece mesmo que uma diminuição na dimensão das famílias, fazendo com que as crianças menores fiquem expostas a menos riscos de contaminação por parte dos irmãos e irmãs e permitindo-lhes gozar de mais

cuidados por parte dos pais, seria capaz de facilitar um declínio da mortalidade infantil e juvenil.

A opinião bastante difundida, de que a diminuição da mortalidade precede *necessariamente* a da fecundidade, provém de uma extrapolação arriscada de uma observação histórica talvez precipitada. Atribui-se o declínio da mortalidade e o declínio da fecundidade que se verificam no "processo de industrialização" à mesma causa essencial: a elevação do nível de vida. Mas essa explicação parece insuficiente para explicar as diferenças de evolução que se verificaram, por exemplo, entre dois países como a França e a Grã-Bretanha: de 1800 a 1940, a população da primeira multiplicou-se apenas por 1,5, a despeito de notável imigração; a da segunda, pelo contrário, multiplicou-se por 4,5, a despeito de considerável emigração. Vê-se que as "fases de crescimento" em nada coincidiram nos dois países.

Se essa verificação nos deve concitar a certa prudência quanto à universalidade do esquema em questão, por outro lado deve também levar-nos a estudar com atenção os diferentes fatores suscetíveis de provocar declínio de mortalidade ou de fecundidade, tenham ou não esses fatores se verificado até agora.

No que diz respeito ao declínio da mortalidade, qualquer exame superficial mostra-nos, desde logo, que o mesmo pode revestir-se de diferentes aspectos. Pode resultar — como aconteceu antes da era pasteuriana — de uma melhoria do nível de vida, traduzindo-se pela eliminação das epidemias de fome e de escassez alimentar e por melhores condições de higiene e de nutrição, acarretando, como consequência maior resistência às epidemias. Mas pode também — como acontece não raro nos nossos dias — ser causada por uma ação ofensiva contra os agentes patogênicos e o caso é bem diferente do precedente, uma vez que os efeitos de uma luta eficaz contra a doença se fazem sentir mesmo sobre uma população subalimentada, vivendo no limite mínimo das subsistências; evitando-se o desenvolvimento de epidemias mortíferas, evita-se a desorganização da produção que delas resulta, o que tem o efeito de aumentar a cifra da população sem lhe alterar o nível de vida.

Quanto à baixa da fecundidade, esta suscita certo número de problemas dignos de atenção. Seria interessante, particularmente, sabermos se outros fatores além da capilaridade social podem ou não intervir para alimentar os nascimentos em meios onde o nível de vida é muito baixo. Nesse particular, um estudo aprofundado dos fatores de declínio da fecundidade na França e na Suécia, durante o século XVIII, seria de grande utilidade.

Não se pode garantir que o declínio da mortalidade naqueles dois países tenha precedido o declínio da fecundidade. Há testemunhos dignos de fé que parecem indicar que a restrição dos nascimentos já assumia certa extensão nos meios rurais, na França desde meados do Século XVIII. Um ponto, todavia, até hoje não foi satisfatoriamente explicado: é que na França registrou-se, durante todo o início do século XIX uma fecundidade muito mais fraca do que a dos países semelhantes.

Antes de pretender-se universalizar uma teoria, faz-se mister examinar todos os fenômenos já observados. A que nos propõem sob o nome de "processo de industrialização" não apresenta caráter de universalidade. Não temos pois razão alguma para a considerarmos implacável, e para nos entregar ao pessimismo sob o império de uma espécie de fatalismo demográfico.

A humanidade não deseja ser um brinquedo de forças cegas: crê na eficácia de uma intervenção consciente no desenrolar dos fenômenos que interessam seu destino. Até que ponto essas esperanças serão fundadas nesse particular? E' o que vamos agora examinar.

IV — POLÍTICAS DEMOGRÁFICAS

No mundo inteiro e, especialmente, nos países de civilização ocidental, os setores subordinados à planificação do Estado se estendem cada vez mais. E' quase certo que todos os países insuficientemente desenvolvidos, com população densa e índice de natalidade elevada, terão, nos próximos dez anos, uma evolução rápida produzindo-se no mesmo sentido. De todos os lados, esforça-se o Estado por firmar sua autoridade sobre seus administrados e tomar em mão a direção do desenvolvimento econômico e social. Compreendendo que estão insuficientemente desenvolvidos, mais ainda desejarão esses países compensar o atraso através da planificação.

Procuremos descrever a situação do ponto de vista da demografia, em que a planificação econômica do Estado poderá ter as conseqüências mais importantes. Mais ou menos em toda parte esforçar-se-á o Estado pela racionalização da agricultura, pela aceleração do processo de industrialização, em resumo, por fazer com que os recursos sejam explorados mais a fundo. Por toda parte procurará o Estado também melhorar as condições sanitárias, o que terá o efeito de reduzir o índice de mortalidade. Ao mesmo tempo, admitir-se-á, cada vez mais, a possibilidade de influir no índice de fecundidade, embora nesse ponto entrem em jogo considerações valiosas. Em certos países podemos verificar que o Estado se esforça sistematicamente por mitigar a fecundidade das camadas mais pobres da população. De qualquer forma, este último aspecto da política demográfica constituirá muito provavelmente um dos elementos da futura planificação, sob a forma de política da família.

No que concerne o "homem e seu alimento", a questão essencial será a seguinte: *em que proporção será possível elaborar-se um plano de conjunto levando-se em conta todos os elementos do problema?*

Antes de nos empenharmos nessa direção, será preciso nos persuadirmos de que um plano de desenvolvimento econômico que não fôr acompanhado por uma política demográfica pode acarretar conseqüências desastrosas do ponto de vista da natalidade. Da mesma forma, não se pode visar a diminuição do índice da mortalidade sem prever os resultados de um grande desnível. Por outro lado, nada permite afirmar-se o caráter inevitável do

processo de crescimento demográfico que acompanhou o "desenvolvimento" da civilização ocidental. E' preciso não esquecer que esse impulso demográfico produziu-se numa época em que não existia planificação.

Convém, finalmente, lembrar, que os que não querem ouvir falar em planificação nem em política demográfica assumem, *ipso facto*, a responsabilidade da escolha em favor do "laissez faire".

O fatalismo diante das conseqüências da industrialização

A fim de fixarmos as idéias, consideremos o caso da Ásia, no momento atual. Não é inevitável que ao estágio atual de fecundidade e de mortalidade igualmente elevadas venha a suceder o estágio caracterizado por índices acentuadamente baixos de mortalidade e de fecundidade, tais como tivemos depois da industrialização nos países da Europa ocidental. E' justo supor-se que, partindo de condições muito diferentes, a evolução seja também muito diferente.

Se todavia, a industrialização nos países asiáticos, especialmente, der lugar à mesma evolução que na Grã Bretanha e em outros países da Europa, assistiremos então a repetição dos fenômenos "clássicos": de início, as regiões rurais, mais atrasadas, escoarão o excedente de suas populações para os centros industriais onde se formará assim um proletariado urbano miserável, cada vez mais numeroso: a essa fase sucederá a da "luta pela vida", durante a qual as famílias aprenderão a evitar a proliferação exagerada, a fim de manter ou elevar o próprio nível de vida, uma sociedade dominada pela concorrência.

A característica dominante dessa evolução é que a *industrialização precede a instrução*. A ignorância impede a população agrícola de usar as técnicas modernas que lhe permitiriam melhorar o nível de vida; essa população abandona, pois, seu *habitat*, indo formar a mão-de-obra barata para a indústria. A ignorância impede igualmente as famílias pobres de se adaptarem às novas condições materiais e, de modo particular, às exigências de uma economia dominada pela concorrência e na qual o nível de vida é tanto mais baixo quanto mais numerosa é a família. Assim a natalidade permanece perigosamente alta, embora a mortalidade entre em regressão e já não se tornem necessários tantos nascimentos para compensar os óbitos.

Se o mesmo processo se repetir na Ásia, teremos razões para concluir que os ensinamentos da história permanecem letra morta. Mas se a Ásia chegar a instruir rapidamente as massas imensas de suas populações rurais, nesse caso o progresso agrícola poderá preceder a industrialização e a modernização da economia e das técnicas poderá seguir os passos da saúde pública e da educação, para a consecução das necessárias condições de um ajustamento harmônico dos índices de mortalidade e de fecundidade. Seria possível, assim, evitar-se a fase intermediária que os pessimistas tanto temem, durante a qual a mortalidade diminui e o índice de fe-

cundidade permanece elevado e que se traduz por um enorme crescimento da população.

Na fase seguinte, poder-se-ia igualmente fugir ao exemplo dos países industrializados do Ocidente. A tendência para o despovoamento não é inevitável. Quando tal fenômeno se produz, é, principalmente em consequência de uma industrialização levada ao excesso, acompanhada de uma política de família abandonada ao léu. Nestas condições, o operário jamais chega a ganhar para manter facilmente a família. Também, a limitação voluntária do número de nascimentos apresenta-se como meio natural de melhorar a situação econômica da família. Mas se a industrialização visar a criação de condições econômicas diferentes e se for acompanhada por um auxílio direto à família no plano econômico, o resultado poderia, evidentemente, ser diferente.

A economia da família, fator decisivo

Considerando superficialmente o problema, seremos levados a crer que basta desenvolver os recursos de um país para que o crescimento da riqueza compense o crescimento da população. Mas, mesmo supondo-se acertada essa teoria, em conjunto, a mesma não será necessariamente confirmada pelos fatos. Pelo contrário, a história nos dá inúmeros exemplos cujo paradoxo nos deixa atônitos: certos países entre os mais "ricos" são precisamente os que sofrem de diminuição do índice de fecundidade.

Neste ponto, estaremos, mais uma vez, em presença de um erro de raciocínio. A população não constitui uma massa amorfa, usufruindo uniformemente de qualquer afluxo de riquezas. O grande problema é a distribuição. Do ponto de vista demográfico, a nossa tendência geral é de esquecer que importantes frações da população permanecem pobres, mesmo quando os recursos aumentam, isso por que a população se subdivide em famílias e, dentro de uma economia industrializada, somente os membros chamados produtores têm acesso direto aos recursos nacionais. O empobrecimento provocado pelo início da transformação de uma economia agrícola em economia industrial prende-se ao fato de que a remuneração do trabalho é calculada em função do número de trabalhadores e não em função do número variável de pessoas que esses trabalhadores têm a seu encargo.

E' certamente no plano da economia de família que a evolução futura dos países de economia planificada diferirá mais da evolução passada dos países do Ocidente. A preocupação de manter e de elevar progressivamente o nível de vida das famílias, de preferência ao nível de vida dos indivíduos, contribuirá para frear certas tendências econômicas e para incentivar outras. Dar-se-á preferência ao incremento das cooperativas rurais ao invés de criar campos de trabalho tais como os que surgem quando a mão-de-obra indígena é absorvida pela industrialização. Pode-se objetar, não há dúvida, que tais considerações se-

riam contrárias à utilização econômica dos recursos. De certo modo é verdade, mas com uma economia planificada isso significaria apenas que a evolução seria gradual e cumulativa. E' bem possível que certos países considerem precisamente que seu interesse estará numa evolução progressiva desse gênero, revelada pela melhoria da economia da família.

A questão da economia da família situa-se bem no âmago de um problema demográfico essencial: a ameaça de pobreza no caso de "superpovoamento" provém de que as famílias, consideradas de per si, têm um fardo demasiado pesado em relação às respectivas rendas. O fato de serem os recursos totais de um país suficiente para alimentar os seus filhos, raramente intervém na prática. O remédio aplicado nos países evoluídos consistiu invariavelmente na redução da família: logo que surgiu o problema, adotou-se uma atitude mais racional em matéria de natalidade. O paradoxo da fraca natalidade nos países ricos e mesmo entre as famílias ricas, explica-se: a) porque a riqueza é desigualmente distribuída entre os chefes de famílias e os demais; b) porque os "ricos" sofrem muito mais a influência do racionalismo, fruto da educação.

Elementos para uma política demográfica

Procuramos mostrar que os problemas demográficos não têm apenas um aspecto geral e nacional; têm também um aspecto individual e de família. A decisão primordial de fundar ou não uma família cabe ao indivíduo. Mas, uma vez que a soma desses indivíduos constitui a "população", essa decisão interessa a sociedade. Seja qual for a liberdade que os indivíduos reivindicuem e conservem, nem por isso dependerão menos das condições sociais que determinam o estado sanitário, a duração da vida, as correntes migratórias e se refletem nas tradições relativas à idade para casar, ao número de filhos, etc., todas elas importantes para a evolução demográfica.

Assim, os fatores sociais que se tem que levar em conta em qualquer política demográfica pertencem a inúmeros setores. Por enquanto teremos que deixar de lado os fatores mais gerais que são mais ou menos os seguintes:

O desenvolvimento dos recursos agrícolas (particularmente importante por isso que deixa intacta a estrutura da família cujos recursos alimentares são aumentados).

O desenvolvimento dos recursos industriais (particularmente importante dado que as remunerações são unicamente calculadas em função do número de trabalhadores, o que tem por consequência tornar certas famílias "pobres na abundância").

A melhoria das condições sociais, especialmente da saúde pública (muito importante por isso que permite reduzir o índice de mortalidade e aumentar assim a população).

Os fatores que devem merecer atenção mais especial por influírem no índice de fecundidade são os seguintes:

O desenvolvimento da educação (muito importante por permitir às famílias se adaptarem racionalmente às novas condições no tocante aos costumes e ao número de filhos).

O desenvolvimento da segurança de família (especialmente importante por contribuir para a manutenção do nível de vida das famílias).

O fator importantíssimo das migrações será objeto de estudo no fim deste capítulo.

A educação e a propaganda foram utilizadas no âmbito da política demográfica, mas com fins opostos. As campanhas em favor da natalidade fazem apelo aos sentimentos religiosos, morais e nacionalistas dos indivíduos, para fazê-los compreender ser seu dever procriar e renunciar às práticas anticoncepcionais. Convém reconhecer que tais princípios de comportamento visam provocar diretamente um aumento demográfico e isso, de certo modo, pelo constrangimento. A educação tem efeito contrário: graças à educação, o indivíduo adquire melhor conhecimento das causas dos males sociais, com o resultado de levar a família a proteger seu nível de vida limitando o número de filhos. Outro efeito da educação reforça consideravelmente essa tendência: é que os indivíduos aprendendo a melhor apreciar as condições favoráveis de higiene, habitação, alimentação, cultura; os pais passam a desejar que seus filhos gozem desses benefícios e consideram mesmo seu dever fazê-lo.

As despesas de manutenção dos filhos, que sobem em tôdas as civilizações logo que os pais cessam de tirar proventos do trabalho da respectiva prole, também podem, segundo a maneira por que forem distribuídos, influir de modo favorável ou desfavorável na cifra da população. Nada pode contribuir mais "negativamente" para reduzir o índice de natalidade do que induzir os pais a garantirem aos filhos um alto grau de instrução, de serviços médicos, de boas condições de habitação, regime alimentar equilibrado, etc., fazendo-se ao mesmo tempo os próprios pais arcarem com as despesas dessas boas disposições.

Da mesma forma, se se deseja incentivar a estabilização ou o crescimento das famílias, um método eficaz seria distribuir as rendas de modo que as despesas de manutenção dos filhos ficassem a cargo da sociedade e não dos indivíduos. Para isso, pode-se recorrer a meios financeiros: impostos especiais e auxílios-família ou criar serviços sociais destinados a diminuir as despesas e as dificuldades das famílias: educação gratuita, habitação barata, cantinas escolares, maternidades gratuitas, cuidados médicos gratuitos para as crianças, berçários, jardins de infância, etc. Esses dois métodos permitem adaptar-se a cifra da população aos recursos nacionais (O sistema que consiste em incentivar a natalidade concedendo-se aos pais recompensas honoríficas ou vantagens em espécie e que se enquadra numa política demográfica de tipo fascista, está citado aqui apenas como lembrete).

A política demográfica dos países cujo desenvolvimento econômico já está bastante adiantado e que se sentem ameaçados de crise de natalidade

não pode ser considerado como problema simples. Cada caso é diferente e não seria possível descrevê-los todos aqui. Certos programas demográficos de caráter autoritário tornaram-se famosos. Nos países democráticos, a política demográfica — por vezes muito ativa e apresentando-se sob múltiplos aspectos; na Suécia, por exemplo — é associada a uma política econômica e social muito complexa a fim de sanar a diminuição da população, provocada pelas despesas elevadas da educação dos filhos numa sociedade dominada pela concorrência e caracterizada por um nível de vida elevado. No âmbito dessa política, a limitação dos nascimentos visa principalmente remediar as variações consideráveis e muitas vezes irracionais do índice da natalidade e, de um modo geral, dar a cada família o meio de se adaptar às circunstâncias.

Não nos cabe aqui estudar mais a fundo esses sistemas. Bastar-nos-á tirar uma conclusão geral: quando se deixa a educação desenvolver-se, as medidas de coerção tendentes a privar o indivíduo do direito de fixar o número de filhos, são praticamente ineficazes.

A política demográfica nos países insuficientemente desenvolvidos

A política demográfica de um país insuficientemente desenvolvido onde é preciso partir de zero será muito diversa: tal país, efetivamente, se encontra no ponto de partida, dotada de um índice elevado de fecundidade e de um nível de vida muito baixo. Os elementos dessa política demográfica serão, evidentemente, os que acabamos de descrever. Sua dosagem será determinada pelos fins visados e os valores sociais e culturais admitidos na sociedade em questão. Todavia, a aplicação de uma política de família racional deverá merecer prioridade, o que não significa que se deva levar a efeito campanhas organizadas tendo em vista a limitação sistemática do número de nascimentos (não sabemos se o país em questão estará superpovoado) mas procurar-se-á adaptar, cada caso, aos recursos e, repetimos, mais uma vez, aos recursos de que dispõem efetivamente as famílias — em outras palavras, cada família será o melhor juiz para o próprio caso.

O melhor caminho para os países que se aproximam do período de desenvolvimento com um plano e com a experiência da história parece ser o de aplicar um programa progressivo e coordenado, onde cada elemento contribua de modo cumulativo a favorecer o progresso do conjunto. E' assim que a política sanitária deverá visar a proteção da família, principalmente das crianças. Será preciso combater primeiramente a mortalidade infantil muito elevada. Logo que os primeiros serviços sanitários públicos estiverem criados, poderão eles tratar de distribuir conselhos sobre os meios de evitar a concepção; esse papel caberá ao serviço encarregado de cuidar da saúde das mães; assim poder-se-á melhorar ao mesmo tempo o nível de vida da família, evitando-se proles numerosas. Um serviço educativo poderá

ser organizado dentro dos projetos de desenvolvimento econômico visando permitir, desde logo os trabalhadores compreender o seu lugar na sociedade, contrariamente ao que se fez nas primeiras etapas da industrialização. Ao mesmo tempo, a educação conduz à melhoria da saúde, à elevação do nível de vida, à melhor compreensão das crianças, à limitação do número de nascimentos que, em todos os países, depende mais de uma modificação de atitude do que da existência de meios anticoncepcionais. Se se aplicar assim progressivamente um programa de desenvolvimento coordenado dos recursos, quer humanos quer materiais, a maioria das críticas hoje dirigidas contra essa ou aquela "política" isolada já não teria razão de ser. Em compensação, há um grande perigo nas concepções mesquinhas ou extremas de certas pessoas que preconizam uma política demográfica particular ou uma política de desenvolvimento econômico isolado e acelerado, no seio de uma população pobre, analfabeta e entregue ao desespero.

Não é preciso considerar que uma política demográfica racional implique necessariamente em ingerência do Estado na vida privada dos cidadãos. O problema é apenas o seguinte: o Estado ou os principais fatores econômico-sociais criam as condições exteriores da vida da família e esta decide se essas condições lhe permitem ou não ter filhos. Se essa política fôsse aplicada, poderíamos vir a assistir a um fenômeno que, no momento atual parece impossível: os vastos recursos correspondendo às famílias numerosas e os parques recursos às famílias menores.

Problemas internacionais

Cada país ou cada região procura, com tôdas suas forças, resolver os problemas suscitados, em cada caso particular, pela relação entre a população e os recursos alimentícios. Aí se resume o problema da pobreza propriamente dito. A questão evidentemente complica-se muito pelo fato de não se poder tratar o mundo como um todo, mas quanto a saber-se se os recursos totais do globo bastariam para alimentar sua população, este é um problema que tem que ficar em suspenso. Devemos, pois, tratar agora, para concluir, da questão das migrações, isto é, da transferência já não mais dos recursos, senão da população dos países superpovoados para outros insuficientemente povoados.

A emigração

Examinemos, para começar, a maneira pela qual grande número de autores tratam do problema demográfico mundial no seu conjunto. Parece que há certas contradições. De um lado, esses autores falam de ameaça de superpovoamento, como se o mundo constituísse um todo homogêneo; esquecem-se, infelizmente, de levar em conta situações muito diversas nas diferentes regiões. Por outro lado, esses mesmos autores considerando precisamente essa diversidade, evocam cons-

tantemente o espectro do "despovoamento" que paira sobre os países ocidentais, frente ao Oriente superpovoado, prestes a descarregar sua "pressão demográfica" intolerável com a transferência de uma parte de sua população para os "imensos espaços vazios" do globo.

Mas que dizer das dificuldades de uma tal solução? Instalar alguns milhões de pessoas em terras novas é, evidentemente, uma das tarefas que o mundo terá que enfrentar. Por várias razões, há milhões que se encontram em situação intolerável a que desejam escapar: pessoas deslocadas ou sensíveis à atração de novas terras — Israel, por exemplo. Há, igualmente, projetos de transferência sistemática de mão-de-obra especializada para países estrangeiros. Mas o número de emigrantes é relativamente fraco. Os grandes problemas demográficos do mundo estão apenas esboçados.

Voltemos à Ásia. Além dos obstáculos de ordem material e, principalmente, de ordem psicológica e política que se opõem a quaisquer transferências gigantescas de população, mesmo a emigração de cem milhões de habitantes não bastaria para resolver o problema dos meios de subsistência do Paquistão e da Índia. Tudo dependeria das categorias a serem incluídas na emigração. Se todos os velhos e doentes incuráveis partissem, a pressão demográfica poderia ficar momentaneamente atenuada. Mas o número de jovens e de adultos permanecendo o mesmo, as condições para as futuras gerações voltariam a ser as mesmas. Se, por outro lado, a emigração se fizesse entre pessoas robustas, capazes de trabalhar, os problemas da produção ficariam desde logo agravados. Mas os filhos desses emigrantes iriam nascer em outros lugares. O que mostra que a emigração e a limitação do número de nascimentos são duas soluções possíveis para um mesmo problema: é que a segunda permite ao país conservar as categorias produtoras.

Os problemas suscitados pela emigração devem ser examinados em função de cada caso particular. Se alguém quer emigrar para um país onde lhe garantem um emprego, a decisão lhe caberá, principalmente se estiver desempregado e se tiver liberdade de escolher seu destino. Mas os programas gigantescos de transferências de população devem ser apreciados de modo diferente. Provavelmente será mais acertado apreciá-los do ponto de vista dos países de imigração do que dos países de origem.

As perspectivas de uma política demográfica aplicáveis a vários países não parecem das mais favoráveis. Durante longos anos ainda, a distribuição e não a quantidade dos recursos permanecerá como questão primordial. Também o comércio e a assistência técnica para o desenvolvimento econômico continuarão a ser as principais tarefas de ordem internacional sob o ponto de vista dos recursos.

Do ponto de vista demográfico, a emigração tem certo papel a desempenhar, embora não se lhe deva superestimar o valor. Há uma tarefa, todavia, que tem importância primordial: fazer com

que esses problemas sejam mais bem compreendidos. Uma cooperação técnica entre grande número de países e de organismos internacionais faz-se necessária para organizar as pesquisas e os inquéritos *in loco*. Através de debates e trocas de idéias, poder-se-á harmonizar e sincronizar, até certo ponto, os programas nacionais visando a melhoria das condições de vida.

Pessimistas e otimistas

Um dos erros fundamentais da teoria malthusiana, erro que subsiste ainda hoje, é querer submeter a uma lei o desenvolvimento da produção agrícola no tempo. Ninguém pode prever os progressos da ciência. Em consequência, a atitude adotada com relação ao problema da alimentação é eminentemente subjetiva. Os pessimistas insistem na destruição progressiva do solo em consequência da erosão e do esgotamento mas se esquecem que uma população crescente representa não só maior número de bocas a alimentar, como também maior número de braços e cérebros capazes de trabalhar.

Por seu lado, os otimistas alegam que é a cultura extensiva que destrói o solo nos países

de população esparsa e que os métodos intensivos utilizados nos países de população densa, longe de destruir o solo o melhoram e enriquecem. Não perdem esperança de ver um dia os desertos ardentes ou glaciais se transformarem em regiões férteis e imaginam o futuro domínio do homem como um imenso jardim. Acreditam, principalmente, no homem, a quem consideram como o recurso mais importante do mundo. Vêm nele o produtor mais do que o consumidor e confiam na sua maleabilidade de adaptação, em sua capacidade de enfrentar os problemas sociais e os problemas materiais. Assim, um país pobre não se deve conformar com as circunstâncias e sim modificá-las. O futuro dará razão tanto a uns ou aos outros. Observemos apenas que a experiência parece confirmar o ponto de vista dos otimistas: os progressos materiais levados a efeito pela ciência jamais decepcionaram os que nela confiavam. A despeito das predições pessimistas dos malthusianos, a despeito de crescimento sem precedente da população do mundo, os países periodicamente sujeitos à escassez alimentar ou à fome ou crônicamente subalimentados vão se tornando cada vez menos numerosos.



Duas ferrovias no Brasil são 100% essenciais aos transportes de materiais estratégicos vitais exigidos pelos Estados Unidos. A importância das outras se coloca abaixo, com pouco mais de 3% e algumas não são essenciais. Há linhas férreas que não são essenciais à própria economia geral do Brasil. Contudo, aos Estados Unidos se tem solicitado o fornecimento de novas locomotivas, material rodante, trilhos e um volume de materiais de conservação mais próximos às necessidades normais do que as exigências de um mínimo essencial. Entretanto, somente as necessidades essenciais deveriam ser atendidas. Já se deram passos vantajosos no sentido de evitar a manufatura desnecessária de artigos de metal nos Estados Unidos e seu transporte para o Brasil. Muitos artigos, volumosos ou pequenos, agora estão sendo produzidos ou melhorados no Brasil, utilizando-se sucata. Trilhos de aço das locomotivas e rodas de carros estão sendo reconicionados para milhas adicionais de serviço; os que estão usados além dos limites de segurança vão sendo retirados, improvisados como misteres. Improvisam-se mancais e parafusos com eixos condenados e materiais rodantes similares. Os trilhos de aço condenados e outros tipos de sucata estão sendo convertidos em instrumentos manuais agrícolas de primeira classe, em qualidade e acabamento. Algumas ferrovias já instalaram um departamento independente para recebimento e classificação de toda a sucata que deve ser examinada para utilização antes de produzido novo material. Há abundância de sucata de metal no Brasil. Moirões utilizados para cercar as margens de milhares de milhas de ferrovias são de ferro ou aço de boa qualidade e muitos milhares de toneladas de trilhos de aço condenados são utilizados como postes telegráficos, suportes ou rebordos de meio-fios. Já se concluíram os projetos para construção de carros-tanques de madeira, destinados ao transporte eficiente de líquidos e de recipientes de líquidos e de recipientes de madeira, ao invés de aço, para o carregamento de minérios e outros produtos. O volume dos tanques e recipientes permitirá sua utilização sobre vagões abertos, operados tanto nas bitolas de 1 metro como nas de 1,6, proporcionando, assim, emprego para este tipo de equipamento ferroviário. ("A Missão Cooke no Brasil" pág. 28 — Fundação Getúlio Vargas, 1949).

ADMINISTRAÇÃO GERAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO ASSISTENTE DE ADMINISTRAÇÃO OTHON SÉRVULO DE VASCONCELOS

ORGANIZAÇÃO

Princípios de organização

Livro de JAMES D. MOONEY e ALAN C. REILEY

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

(Continuação)

XXIII

O PROBLEMA DO TRABALHO

O desenvolvimento da indústria e a rapidez que as diversas funções nela desempenhadas se multiplicaram contribuíram para que surgissem muitas atividades novas nas pegadas das velhas. A crescente complexidade do trabalho induziu os homens empenhados em atividades similares a se congregarem tendo em vista promover a própria melhoria, os meios de proteção geral ou a solução de seus casos particulares. Os programas das entidades de classe ligadas à organização industrial foram, em boa parte, produto da experimentação empírica. Nasceram realmente das soluções dos vários casos críticos conforme foram eles surgindo e, também, da ampliação gradual dos objetivos até que tomaram, afinal, uma forma definida. Essas entidades aliciavam filiados, na base da profissão, entre os empregados das empresas e puzeram em prática uma política de defesa de seus interesses imediatos. As mais importantes dessas entidades são, hoje, os sindicatos. O seu desenvolvimento é um dos problemas mais difíceis que o moderno administrador da indústria agora enfrenta. Num período de meio século a contar do início da era industrial, os conflitos provocados pelas diferenças surgidas entre o capital e o trabalho, alimentaram as teorias de que tais conflitos são próprios da ordem econômica e que o único meio de eliminá-los é a mudança dessa ordem. A despeito do espantoso progresso das indústrias — aferido pela quantidade e variedade de produtos postos à disposição do consumidor — progresso esse certamente realizado em benefício da humanidade, o problema dos conflitos entre o capital e trabalho vem se tornando cada vez mais agudo devido ao grande desenvolvimento das empresas industriais. De fato, esse problema não está apenas longe de uma solução. A perspectiva que ele oferece é, realmente, desanimadora.

O gênio inventivo, organizador e realizador característico do progresso industrial pouco dedicou de sua capacidade ao estudo dos seres humanos que fomentaram a industrialização e em cujo benefício foi ela realizada.

Dispensou-se insuficiente atenção ao fator humano na organização industrial ou aos interesses mútuos, isto é, do elemento humano e das empresas, interesses esses que são responsáveis pela coesão do sistema industrial. O problema só foi examinado do ponto de vista social e, mesmo assim, de uma maneira muito geral, considerando-se o perene conflito entre patrões e empregados como um estado de ânimo necessário e contínuo. Esta suposição serviu de base à teoria de que a indústria deve ser estatal e de propriedade coletiva, administrada pela sociedade e para a sociedade, conseqüente e naturalmente. E' esta concepção o cerne de tôdas as teorias econômicas radicalistas.

FUNDAMENTOS DA ORGANIZAÇÃO INDUSTRIAL

Só se pode conceber que há uma necessidade natural de conflito entre o capital e o trabalho na indústria se considerarmos a questão em face dos princípios tantas vezes citados neste livro. Que o conflito existente deve ser eliminado (se levarmos em conta a tese de que a empresa privada deve subsistir) é princípio perfeitamente demonstrado pelos fatos e pelas suas tendências.

Os estudiosos e os autores que se interessam pelo assunto consideram principalmente os aspectos sociológicos e esquecem a posição de cada uma das organizações industriais como *pedra fundamental* da estrutura do sistema. Depende dessa posição a própria existência do indivíduo. E' a única forma de organização responsável por uma parte definida do processo de criar, produzir, distribuir e gerar riqueza material útil. Seus membros (mesmo que sejam dos níveis mais baixos na escala do pessoal) ou os seus diretores, administradores e proprietários, se associam por meio do objetivo comum de prestar um serviço lucrativo. Suas rendas derivam da proficiência desta associação de esforços visando alcançar aquele objetivo.

O sistema industrial nada mais é do que um agregado de empresas, cada qual devotada a uma parte do trabalho de produzir bens de consumo,

cada uma delas de certo modo coordenada com as restantes pelos laços das necessidades mútuas e dos efeitos corretivos da concorrência.

As necessidades mútuas de trabalho em cooperação, de disciplina, de objetivo comum e de produtividade encontram sua expressão mais concreta dentro do limitado espaço do elemento "*indivíduo*".

A necessidade fundamental de unidade dentro dessa organização é revelada pelo fato de que, salvo se fôr promovida em virtude das providências tomadas pelos proprietários, administradores e diretores, será fatalmente imposta por forças externas. A arregimentação prática da indústria nos regimes ditatoriais baseia-se na tese de que não se poderia impor uma ordem voluntária. Esta deve, pois, ser imposta pela autoridade política. Isto prova não só que há uma necessidade irrefutável de unidade dentro da organização industrial como também prova sua importância para a sociedade. As ditaduras não destruíram os indivíduos como unidades de organização. Elas os uniram, pondo em vigor uma autoridade mais poderosa.

Isto não corrobora a afirmativa de que o conflito não pode ser resolvido por meios suasórios ou pela ação espontânea dos vários interesses. Este, de fato, é um problema que deve ser solucionado pelo administrador industrial. Poderá a indústria privada adotar uma certa dose de unidade dentro de cada organização ou será preciso que o governo estenda sua mão sobre a indústria e determine as unidades que devem ser postas em prática?

DIVISÃO DE LEALDADE

No que pese a lealdade do indivíduo, o problema que a indústria está enfrentando atingiu um ponto tal que já ameaça todo o sistema de empresas privadas neste país. Presentemente, estão divididos entre dois campos os integrantes das organizações industriais, integrantes estes que devem se dedicar ao trabalho de produzir artigos para o consumo e que não raro se filiam a entidades estranhas à empresa a que pertencem. A sua dedicação e fidelidade a essas entidades é muitas vezes tão ostensiva, definida e integralmente enraizada como a que eles votam aos sindicatos.

Desde que a atividade administrativa se transformou em profissão, passando a sofrer a pressão de uma exigência social mais séria, as deficiências foram vagorosamente corrigidas. No entanto, são poucos os que sentem que há necessidade de uma dose adequada de unidade dentro de cada organização e de uma definição clara da maneira como esta unidade deve ser obtida.

A indústria vê-se às voltas com o fato indiscutível de que grande número de seus operários está mais interessado pelas respectivas ligações com os sindicatos do que pelas relações que mantém com as companhias em que trabalham. Esses sindicatos ou associações de classe pretendem assumir as responsabilidades pela defesa dos salários e das reivindicações dos seus filiados relativamen-

te às condições de trabalho; mas não se responsabilizam pela criação de valores materiais úteis de que os operários necessitam nem pela promoção da eficiência da organização no desempenho de sua tarefa. Aí é que está a causa do estado de constante conflito que é afinal a resultante não dos interesses antagônicos naturais mas do exercício do poder sem a aceitação de correspondentes responsabilidades.

TENDÊNCIAS PARA A TIRANIA

Poder sem responsabilidades gera sempre a tirania em tôdas as esferas de atividade humana. O exercício da autoridade, sem a aceitação das responsabilidades, é, de fato, algo essencialmente tirânico. A velha tirania dos senhores da antiguidade que exerciam seu poder sobre os indivíduos sem aceitarem, contudo, plenas responsabilidades, foi substituída por uma outra forma de tirania a do exercício irresponsável do poder pelas uniões trabalhistas no setor industrial.

Nenhum bom sistema pode ser mantido a não ser que se coordenem a autoridade e a responsabilidade. E' preciso eliminar o conflito por meio de uma acomodação; mas, se não se consegue uma definição dos mútuos interesses e responsabilidades de ambas as partes, a posição da indústria como unidade realizadora independente tornar-se-á insustentável. Disso resultará uma mudança radical do sistema. A extensão do campo de atividades do governo até esta esfera constitui prova da tendência em causa.

Como poderíamos então aplicar os princípios de organização à solução deste difícil problema?

COORDENAÇÃO NA INDÚSTRIA

O princípio de coordenação foi reiteradamente defendido em toda esta obra. A coordenação dentro da organização industrial é um *requisito ou condição prévia*. Deve haver coordenação eficiente dos membros das diferentes organizações devendo também haver coordenação eficiente destas próprias organizações. O trabalho de cada unidade industrial é a base em que se assenta o movimento de toda a indústria. Se há conflito dentro da unidade, ele se tornará mais ou menos intenso conforme se desenrole a luta entre os sindicatos e os grupos patronais.

Esta coordenação prévia só pode ser integralmente efetuada e perpetuada quando a confiança na chefia e a compreensão dos deveres forem gerais e arraigados.

Nenhum interesse externo substitui, no soldado, seu respeito pela doutrina militar. Ele pode fazer parte de outras organizações; mas estas serão, para ele, secundárias, não ligadas ou subordinadas a seus deveres militares. Ele seria, antes de tudo, um traidor se se filiasse a qualquer organização cujos objetivos fôssem subversivos e contrários à doutrina militar. Nada pode ocupar o lugar do credo para o membro de uma seita religiosa. Ele só se filia a outras organizações quan-

do esta filiação não importa em heresia ou quando o dogma dessas organizações não contraria o de sua igreja.

Na prática, isto significa que a autoridade, os deveres e as responsabilidades envolvidas no trabalho cooperativo da organização industrial deve ser tão claramente entendido que cada membro se julgará em segurança e será levado a agir e a defender com lealdade a causa comum.

Nestas condições, os dissídios coletivos só ocorrerão quando forem úteis, com resultante acôrdo unanime entre membros da organização. Sem êsse acôrdo, o dissídio coletivo geral, fomentado por uma organização externa, nada resolverá. Dessa medida podem surgir tantas injustiças quantas as que são por ela reparadas e a solução de um caso constitui, apenas, base para o aparecimento de novos.

Por outro lado, cada uma das organizações industriais que aqui consideramos arranjará da mesma maneira sua própria definição de salários, horas e condições de trabalho porque os membros da mesma confiarão tanto uns nos outros quanto confiam num político ou líder operário com que mantém remotas relações.

FUNÇÕES DAS ASSOCIAÇÕES

Estando a indústria em tal estado, os sindicatos, as sociedades dirigentes, etc. desempenharão importantes funções consultivas no intercâmbio de informações relativas às questões de organização, de modo que a empresa poderia lançar mão, a fim de solucionar seus problemas internos, dos conhecimentos das maiores autoridades nos assuntos de seu interesse.

Tais grupos desempenharão para a indústria em geral as funções de agentes informadores e aconselhadores desempenhados pelo *staff* da organização industrial. Auxiliarão, além disso, a doutrinar a minoria recalcitrante. Seria evidenciada e definida pelos seus esforços a interdependência de tôdas as unidades da indústria no sentido da formação de um melhor *modus vivendi*.

ESTABILIDADE DA FILIAÇÃO AOS GRUPOS

Entretanto, semelhante condição não pode ser conseguida a menos que alguns dos conceitos tradicionais de organização das empresas industriais sofram uma notável mudança.

Se considerarmos a organização industrial como se ela fôsse constituída de indivíduos cujo principal intento na vida fôsse o de realizar o propósito comum do grupo, é óbvio que não poderia haver estabilidade se a adesão do indivíduo ao grupo fôsse algo de pouca importância e que não precisasse mesmo sua permanência como membro da unidade ter uma razoável continuidade.

Algumas organizações industriais são tão instáveis em matéria de pessoal como os grupos de passageiros dos transatlânticos que vão de Lon-

dres ao Extremo Oriente com escalas em Gibraltar, Pôrto Said, Suez, Pôrto Sudan, Aden, Colombo e Sidney. Em todos êsses portos desembarcam e embarcam passageiros. "Hoje aqui e amanhã novamente em viagem" — isto talvez acontece porque não há coesão no seio do grupo; mas nenhum grupo pode assumir aspectos de organização se uma certa coesão não fôr proporcionada por força de uma ligação razoavelmente contínua entre seus componentes.

As organizações classicamente fortes do estado, da igreja e do exército fazem bom uso da estabilidade do seu elemento humano. Na indústria, os líderes operários também fazem bom uso da idéia de uma ligação contínua entre o sindicato e seus filiados e, por isso, podem seus líderes muitas vezes por em cheque a autoridade natural de líderes dos patrões e chefes no setor das empresas. Os líderes sindicais pelo menos parecem aceitar a responsabilidade pela defesa do bem estar constante do homem. A aceitação tácita dessa responsabilidade gera, de certo, autoridade e esta cria a necessária condição para o exercício da liderança.

A administração na indústria, por outro lado, pouca atenção tem prestado ao problema da relação contínua entre a empresa e os empregados. Ela admite e dispensa operários contratados para executarem trabalhos "por hora" e outros contratados para trabalhar "por mês" ou "semana". Essas unidades curtas de tempo refletem exatamente a pouca atenção que se dispensa na indústria à questão da continuidade das relações entre a empresa e seus empregados.

REQUISITOS DA COMPENSAÇÃO

Outro grave ponto fraco da atual organização industrial é a instabilidade do sistema de remuneração e a base inadequada em que se apoia a discussão do assunto. É uma crítica perfeitamente justificável a de que a única forma de organização que se interessa diretamente pelas questões materiais da vida é a principal culpada do crime de esquecer êsses problemas, no que pese o seu próprio pessoal. A igreja, o exército, o estado e as organizações sociais estão todos preparados para prestar assistência ao indivíduo quando êste se encontra em má situação; mas a indústria raramente aceita esta obrigação. Terá pouca força ou coesão qualquer organismo que permite aos seus componentes humanos promoverem, nos momentos de dificuldade e por sua própria conta, a solução de seus problemas. O recente movimento em prol de uma ampla assistência e do sistema, de âmbito nacional, de seguro contra o desemprego, revela a tendência no sentido de fazer à indústria tôda a sorte de reivindicações, desde que ela não reconhece suas próprias responsabilidades.

Os sindicatos operários lutam pela determinação das tabelas de salário por hora e procuram confinar nesta esfera as discussões do seu caso; mas o hábito de considerar a questão desse ponto de vista está muitíssimo generalizado e não está limitado apenas aos membros dos sindicatos.

O sindicato recusou prontamente interessar-se com empenho pela questão do salário anual e mensal porque é um problema em que êle não pode interferir diretamente e que, se fôr bem planejado, eliminaria o seu poder. Não obstante, todos os requisitos da vida material apontam a *regularidade* e a *continuidade* da renda anual como os elementos mais importantes relativamente à criação entre os trabalhadores de uma séria confiança no futuro. Por êsse motivo, mostra que é fator de relevância para o administrador da indústria.

DISSÍDIO COLETIVO

O dissídio coletivo não é uma idéia nova. Encontrou sua primeira forma de expressão na Inglaterra, nos primeiros anos do século dezoito. E' um dos princípios do credo das uniões trabalhistas. De fato, a própria doutrina se apoia na idéia de que é necessário tirar do patrão uma boa parte das recompensas oriundas da capacidade produtiva do operário. Todo o movimento trabalhista desenvolveu seus princípios básicos antes que o senso de responsabilidade social estivesse bastante desenvolvido e exatamente quando a moderna profissão de administrador, como forma distinta de patronagem, era ainda desconhecida.

Por força dessa tradição, pressupõe-se existir uma inconciliável diferença entre as partes em negociação. O capital e o trabalho — e agora entre a direção da empresa e os operários — tomam lugar ao redor de uma mesa e tentam restabelecer um meio termo entre doutrinas inerentemente contrárias. Os princípios tradicionais impedem qualquer acôrdo. O máximo que se pode esperar é um armistício que dará aos exaustos combatentes oportunidade para retemperar suas forças antes de iniciar nova campanha. Quer na Inglaterra, quer nos Estados Unidos, o processo é o mesmo de há anos atrás, com exceção de que a violência não é mais tão comum e a aceitação do arbitramento é agora mais freqüente.

FATOR DECISIVO: O CONSUMIDOR

E' perfeitamente justo que os patrões e os empregados se reúnam em torno de uma mesa e estabeleçam, de mútuo acôrdo, as escalas de salários que lhes sirvam no momento. O fator decisivo não é, porém, êsse acôrdo e, sim, o que o consumidor fará por causa dêle. A menos que êle continue comprando a mercadoria, o acôrdo entre o patrão e os empregados nada significará. Continuará existindo o desemprego, o capital não poderá manter sua posição e os patrões perderão seus lugares.

Na história do contrato coletivo, porém, o consumidor ficou sempre a espera na ante-sala sem o direito de se manifestar sobre a questão. Ignora-se comumente a lei de oferta e procura — que é outra maneira de dizer que os preços devem se ajustar ao mercado consumidor. Se os salários são muito altos, as custas e os preços também

serão, o produto não poderá ser vendido e a fábrica fechará.

Pouca utilidade terá a manutenção da tão falada harmonia entre a administração ou capital, de um lado, e o trabalho, de outro, se essa harmonia fôr conseguida a custa da diminuição ou destruição do mercado. As mercadorias são produtos do trabalho humano e, a menos que possam ser vendidas, êsse trabalho não poderá ser remunerado. O fato de que altos salários são pagos em algumas indústrias que conseguem atender as exigências do mercado demonstra que se pode realizar êsse objetivo por meio de inteligente reconhecimento da lei da oferta e da procura.

O dissídio coletivo de trabalho foi usado há três ou quatro anos neste país como uma legenda e é discutido como se fôsse um princípio ou uma panacéia. Entretanto, a não ser que um dissídio tenha por consequência um hábil ajustamento de salários e de horas de trabalho às condições variáveis da oferta e da procura, êle fracassará, não por causa da crença teórica nêle ou contra êle como instrumento social mas porque o consumidor o anulará se os artigos forem oferecidos a um preço muito alto e se êle não estiver disposto a adquiri-los.

INTERESSE MÚTUO — O CONSUMIDOR

Capital, administração e trabalho dependem do consumidor em geral. Vivem a sua custa e quando êle deixa de comprar êles estão de azar. Contudo, toda a concepção do dissídio coletivo despreza êsse fato. E' vitalmente importante, porém, para o futuro bem-estar da organização industrial.

Do ponto de vista do consumidor não existe uma indústria. Se a Companhia Jones pode satisfazê-lo, êle continuará adquirindo seus produtos, sem se importar com o que acontece com as outras empresas industriais irmãs. O capital, a administração e o trabalho nas atividades da Cia. Jones estão interessados, na realidade, pelos negócios da referida empresa. Se pudessem manter um bom ritmo de prosperidade dos negócios por meio de sua cooperação, não só garantirão sua própria renda como demonstrarão a importância de sua união. Aí então é que deve ter início a negociação de um acôrdo entre o patrão e os empregados e deve ter início o processo de acôrdo se reconhecerem, antes de tudo, que êsse acôrdo depende do consumidor.

UNIDADE — UMA NECESSIDADE PRIMÁRIA

Como pode então a indústria criar e manter entre seus líderes e empregados um sentimento de lealdade, considerando-se que os empregados da organização estão, em muitos casos, ligados a entidades extranhas? Como poderá a organização industrial reconquistar sua posição como forma unitária fundamental no sistema de empresas privadas? Que êste problema não é uma simples

figura de retórica, é coisa demonstrada pela recente e pronunciada tendência para a regulamentação e o controle governamental e evidenciada também pelas probabilidades de reforço desta tendência no futuro.

Não se pode conseguir unidade com acomodações entre grupos diferentes que adotam doutrinas diferentes e antagônicas. Nenhum desses grupos é responsável pela produção dos necessários artigos para fim de consumo. Seus poderes (da maneira por que esses grupos os exercem, uns contra os outros e contra a organização industrial) destroem a unidade que é necessária à prestação de maiores serviços. Nesse ponto, são tirânicos. Perde-se de vista a exigência fundamental de unidade na organização industrial, olvidando-se sua necessidade como base de eficiência. Perpetuam-se as condições que geram os conflitos, estimulando-se o advento da arregimentação.

Os princípios de organização aplicados a esse problema mostram que a unidade dentro da

organização industrial é um requisito básico para que haja colaboração pacífica entre os patrões e o operariado. Salários e horas de trabalho são questões que podem ser solucionadas dentro de cada empresa, em harmonia com os preços dos bens que venderão. Com isto promoverão também contínuas oportunidades de emprego.

Se a justiça for reconhecida como princípio moral e o lucro como objetivo prático da organização relativamente ao bem-estar material, pode-se resolver o conflito por meio do interesse mútuo. Isto terá início na empresa e se espalhará fora dela. A não ser que possamos ser justos e cooperar nas pequenas coisas, não poderemos conseguir o mesmo fim em se tratando das grandes.

A solução do problema do trabalho está assinalada: não pode ser encontrada na luta pela dominância característica das condições de uma das partes.

(*Continua*)

PESSOAL

Aproveitamento de Catedrático

ITAGILDO FERREIRA

Em face do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, "os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam funções de magistério, técnicas ou científicas e que, pela desacumulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937 e Decreto-lei 24, de 29 de novembro do mesmo ano, perderam cargo efetivo, são nêle considerados em disponibilidade remunerada até que sejam reaproveitados, sem direito a vencimentos anteriores à data da promulgação deste Ato".

Não diz, absolutamente, o texto transcrito que os disponíveis só sejam aproveitados nos cargos em que foram postos em disponibilidade. É evidente, portanto, que os mesmos ficarão em disponibilidade até que sejam aproveitados, na forma da legislação ordinária. Da legislação que rege a espécie.

Que legislação será essa? Sem dúvida, no caso focalizado, a legislação específica do magistério. Na falta desta, deve-se recorrer ao Estatuto dos Funcionários, diante do que dispõe o parágrafo único do seu art. 1.º: "As suas disposições aplicam-se... ao magistério... no que não colidirem com os dispositivos constitucionais".

Cabe examinar, pois, se o aproveitamento, pelo Estatuto dos Funcionários, colide com dispositivos constitucionais.

Prescreve o art. 83 do Estatuto que "os funcionários em disponibilidade terão preferência para o preenchimento das vagas etc.", dispondo o seu parágrafo primeiro que "o aproveitamento dar-se-á, tanto quanto possível, em cargo equivalente, por sua natureza e vencimento, ao que o funcionário ocupava quando foi pôsto em disponibilidade".

Infere-se disso, e do art. 189, § único da Constituição, que o aproveitamento pode dar-se em outro cargo, atendida a qualificação profissional, desde que não esteja vago o cargo que o funcionário ocupava.

A Constituição Federal estabelece, no seu art. 168, que "a legislação de ensino adotará os seguintes princípios... VI) — para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas. Aos professores, admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade".

Parece não haver dúvida de que o legislador constituinte, ao referir-se a provimento, quis dizer nomeação, pensou em nomeação, admissão, in-

gresso inicial de vez que nomear candidato estranho ao magistério, para qualquer cadeira, sem prévio concurso de provas e de títulos, seria ferir frontalmente a Constituição, além de ato atentatório à moralidade administrativa, o regresso ao regime da incompetência e do filhotismo, já repudiado pelo sistema do mérito. Aproveitar, porém, professor em disponibilidade, em cátedra diferente, apurada devidamente a capacidade profissional, é ato de legítima defesa do erário, que está pagando provento a funcionário apto, sem obter o correspondente trabalho, ato, ainda por cima, de plena conformidade com a legislação em vigor.

E a prova insofismável de que o legislador constituinte o que quis evitar foi a nomeação sem prévio concurso de provas está nos anais que contêm os debates travados entre os que se ocuparam do assunto. Depois de apurar-se que o concurso de provas foi acolhido por tôdas as reformas, de Epitácio a Capanema, e prescrito pelas últimas constituições, entendeu o deputado Hermes Lima, reiteradamente, em apartes vários, não ser possível substituir o concurso de provas pelo concurso exclusivamente de títulos, contra a opinião defendida pelo deputado Altamirando Requião que, pessimista, achou, em longas razões de voto, que a nomeação é o ponto nevralgico dos concursos e em torno do qual giram tôdas as competições. Todos os debates, que constam dos anais da Câmara, foram travados sobre a nomeação, a admissão inicial, o ingresso no magistério.

Não fôsse essa a interpretação que se deve dar ao texto e a que deverá obedecer a futura legislação específica do magistério, qual seria então a finalidade da parte final do item acima citado e que mais uma vez se transcreve: "Aos professôres, admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade", se a própria Constituição, no art. 187, já deixou definido o regime do professor, dizendo que "são vitalícios sòmente... e os professôres catedráticos"?

Não foi à-toa que se rejeitou a emenda do Deputado Antônio Feliciano, mandando suprimir essa disposição, em virtude de haver o mesmo entendido, sem maior exame, que a matéria já estava regulada no art. 187.

Seria sua finalidade desvitaliciar os que ingressaram no magistério anteriormente à Constituição? O respeito aos direitos normalmente adquiridos responde de plano à pergunta.

Deflui, à vista disso, um só pensamento do texto: a cadeira deve ser provida por concurso de títulos e de provas; se, porém, vier a ser ocupada por aproveitamento de professor em disponibili-

dade, em face de readmissão de ex-catedrático, por transferência de professor vitaliciado e profissionalmente capaz, o ocupante, no caso, poderá gozar de estabilidade, que diz respeito ao serviço público, mas não terá a vitaliciedade da nova cátedra, a não ser que, para a mesma, possua concurso de provas e de títulos.

Interpretar de outra forma a lei é violentar os fatos com os quais deve a mesma conformar-se.

Essa, aliás, é a orientação traçada pela Circular 6/47, da Presidência da República, em seu item XV: "O aproveitamento do funcionário em disponibilidade obedecerá o disposto no artigo 185, *in-fine*, e parágrafo único do art. 189 da Constituição de 1946".

Acertada, portanto, tem sido a decisão do Governo sobre os casos concretos que já foram submetidos à sua consideração, determinando o aproveitamento do professor em disponibilidade em cátedra diferente da que ocupava, desde que sobejamente comprovada sua capacidade profissional.

Se à autoridade administrativa cabe o trato do interesse coletivo, não há outro caminho senão realizá-lo da melhor forma possível. Evidentemente que lhe cumpre respeitar os direitos individuais assegurados pela Constituição. Quando êsses direitos fundamentais são resguardados, não pode haver empecilhos em sua missão.

A administração tem de aliviar-se da sobrecarga de inúteis em que se colocam, por circunstâncias que não vêm ao caso, os funcionários disponíveis. Aproveitá-los o mais depressa possível em atividades úteis à sociedade deve ser o seu maior interesse. Ao pagamento de um salário deve corresponder a retribuição em trabalho. E a disponibilidade é pagamento sem trabalho e que redunde em sacrifícios públicos. É portanto, uma situação anormal, profundamente contrária ao interesse público e que precisa ser normalizada em defesa desse interesse.

Ainda há pouco, o Supremo Tribunal Federal, apreciando a matéria, houve por bem conceder Mandado de Segurança a professor, que não se conformou com o seu aproveitamento em cadeira diversa daquela em que se acha em disponibilidade. A razão foi simples e fundamental — o aproveitamento se deu compulsoriamente, sem atender à capacidade profissional do aproveitado para reger a cadeira.

Quando, ao contrário, verificada a habilitação necessária, a capacidade para o exercício da cátedra, e harmonizados os interesses das partes, não há dúvida de que, então, se impõe o aproveitamento do professor disponível.

SELEÇÃO

Política de recrutamento - Diretrizes

BELMIRO SIQUEIRA

O recrutamento para o Serviço Civil Federal Brasileiro deve revestir-se de eficiência.

Que é recrutamento eficiente?

Recrutamento eficiente é aquele que se caracteriza pelos seguintes atributos, perfeitamente definidos:

- 1, planejado
- 2, objetivo
- 3, imparcial
- 4, centralizado
- 5, permanente
- 6, positivo
- 7, efetivo
- 8, orientador.

Recrutamento planejado é o que parte do perfeito e integral conhecimento das necessidades de pessoal e se funda no exame completo das condições dos mercados de trabalho disponíveis.

Ultimamente, o órgão central de seleção — a D.S.A. do D.A.S.P. — ao realizar um Concurso ou Prova de Habilitação, indaga da oferta e procura de mão-de-obra para a carreira ou série funcional em vista e esforça-se por precisar, quer sob o prisma qualitativo, quer sob o aspecto quantitativo, qual é a real carência de pessoal.

Hoje, a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento tem experiência bastante e dispõe de todos os necessários elementos para fixar as instruções de um concurso informar o número de vagas prováveis na data da homologação dos trabalhos, prever o número de candidatos que se inscreverão e assegurar quantos serão habilitados. Não só o recrutamento, mas todas as fases do processo seletivo podem ser satisfatoriamente planejadas, indicando uma ação consciente.

No *recrutamento objetivo*, as atividades do órgão de seleção concentram-se, especialmente, nos centros em que verificações e sondagens preliminares revelaram a existência de candidatos qualificados. Não se procurarão figos entre os abrolhos, diríamos figuradamente. (V. no Evangelho de S. Mateus, cap. 7, parte do versículo 16: "...

colhem-se, porventura, uvas dos espinheiros, ou figos dos abrolhos?").

A D.S.A., em seus 12 anos de atividades, colheu valiosas informações, de cada centro populoso, sobre a oferta de candidatos para cargos e funções federais. Assim, por exemplo, não se compreenderia a abertura e realização de um concurso de Guarda-Civil no Amazonas ou Rio Grande do Sul, com o objetivo de provimento de cargos da carreira própria, no Distrito Federal.

E' bom deixar bem claro que, com afirmação anterior, não queremos vedar inscrição a um ou outro interessado, qualificado, que more naqueles Estados: as notícias sobre os concursos ou provas para o Governo Federal deverão, sem dúvida, ser divulgadas em todos os pontos do território nacional.

Entende-se por *recrutamento imparcial* aquele em que todos os candidatos qualificados, de todos os centros, são igualmente chamados a concorrer. Não há limitação de inscrições e apenas um ou poucos grupos, ou somente a um ou outro centro: quaisquer candidatos qualificados, de dentro ou de fora da Administração, da Capital ou dos Estados, terão direito ao pleito, poderão confrontar suas forças.

O recrutamento previsto na Lei n.º 705, de 16 de maio de 1949, com referência à carreira de Comissário de Polícia, não é imparcial e envolve uma política passível de severas críticas.

O recrutamento a cargo de um órgão central — *recrutamento centralizado* — apresenta vantagens para a Administração, por ser amplo e ao mesmo tempo mais econômico e, por outro lado, corresponde ao interesse dos candidatos, que mais facilmente se orientarão, além de, com mais eficácia, poderem exercer controle sobre órgão.

Quando o recrutamento fica centralizado num órgão, torna-se ele mais técnico e mais eficiente. De fato, os mais vastos recursos que, naturalmente, estarão ao alcance de uma agência central de recrutamento facilitarão estudos, pesquisas e empreendimentos que as dotações e mesmo as necessidades específicas da maioria dos órgãos de linha não comportariam.

Qual a época da realização do recrutamento? Quando as vagas se dão?

O recrutamento deverá ser intensificado na época em que a oferta de ótima mão-de-obra é máxima ou quando a necessidade de pessoal é mais sentida. Em qualquer época, porém, aconselha-se que a Administração não deixe de formular programas que atraiam e orientem os excelentes candidatos a competirem para as vagas próximas ou previstas.

Segundo nos parece, a D.S.A. deverá, em qualquer época a não ser às vésperas das provas-aceitar pedidos de inscrições de interessados, desde que sejam eles portadores dos requisitos mínimos indispensáveis, fixados nas respectivas Condições de Inscrição.

O recrutamento para o S.P.F. deverá, portanto, ser permanente ou antecipado — *recrutamento permanente*.

O recrutamento deverá, outrossim, caracterizar-se como positivo. *Recrutamento positivo* é aquele em que o órgão próprio não se limita a afastar as influências perniciosas de maus políticos e administradores, de parentes, amigos ou poderosos, mas sobretudo, procura atrair o maior número de candidatos qualificados e afastar, de início, aqueles que não poderiam ter sucesso no Concurso ou Prova em tela.

No recrutamento positivo há: 1.º) motivação dos capazes, de preferência dos mais capazes; 2.º) encaminhamento dos incapazes para outros concursos ou provas em vista, para os quais estão qualificados; 3.º) anulação do *filhotismo* e divulgação de dados e fatos que comprovem a excelência do regime de concursos sobre qualquer outra forma de provimento dos cargos e funções públicas.

Além de positivo, o recrutamento eficiente deverá qualificar-se como efetivo. Diz-se que o recrutamento é efetivo — *recrutamento efetivo* — quando atrair à competição os mais qualificados candidatos existentes nos mercados atingidos. Não bastará, assim, que se inscreva um grande número de candidatos medíocres e sim que concorram os candidatos que apresentam o maior número de traços ou condições indicadas e o menor número de traços ou requisitos de contra-indicação. Não importa mesmo que o contingente de inscrições seja diminuto.

O recrutamento jamais deverá proporcionar à seleção a escolha de bons candidatos dentre os medíocres concorrentes, porém a obtenção de ótimos dentre os melhores.

O recrutamento, em seu próprio conceito, envolve orientação, treinamento dos interessados.

Convém, todavia, frisar: o recrutamento deverá ser *orientador*.

Com êsse atributo — orientador — pretende-se que o órgão central deva fornecer aos candidatos todos os esclarecimentos e informações indispensáveis, assegurando a todos os concorrentes qualificados oportunidades de lograrem êxito.

Note-se bem: Quando *orientador*, o recrutamento não se limita a afastar os candidatos, os não qualificados, mas a encaminhá-los para outras carreiras ou séries funcionais, em que poderiam obter feliz sucesso.

E mais: Quanto a êste característico — orientador — poderemos mesmo ir mais longe e defender: o recrutamento deverá criar, desenvolver e manter mercados de trabalho através de racionais programas de treinamento, de treinamento prévio.

Que diretrizes seguir, a fim de, eficientemente, planejar e executar o recrutamento para o S.P.F.?

A nosso ver, a D.S.A. deverá, em cada caso e conforme as circunstâncias, seguir processamento diferente. De forma geral, contudo, seria de resultados seguros a adoção das seguintes normas e pontos de vista:

1. O recrutamento deverá, em princípio, abranger todo o território nacional.

2. Somente limitações de ordem técnico-científica e de ordem legal poderão ser levantadas contra a extensão máxima da área de recrutamento para qualquer carreira ou série funcional.

3. Os programas de recrutamento geral e os programas de recrutamento específico, ainda que custem pesadamente em termos de cruzeiros, serão planejados e executados, desde que adequadamente expressem os princípios do sistema do mérito e uma vez que concorram para transformação do regime de concursos numa vigorosa instituição nacional federal, estadual, municipal e autárquica, para não dizer também particular.

4. A D.S.A. deverá estabelecer seus programas de recrutamento à base:

a) das reais necessidades, qualitativas e quantitativas, de pessoal para o S.P.F.;

b) do conhecimento perfeito e integral da situação dos mercados de trabalho do país; e

c) de que a implantação do regime de concursos é um ideal democrático cuja concretização, ainda que apresente alto preço de custo absoluto, redundará em inestimável lucro social.

5. Quer se faça *seleção por possibilidades*, quer se pretenda *selecionar candidatos por eficiência*, a D.S.A., ao estabelecer seus planos de recrutamento, cogitará sempre de orientar os interessados, isto é, de promover a realização sistemática de programas de treinamento prévio (pre-entry-training).

MATERIAL

Administração de material

JOAQUIM BERTINO DE MORAES CARVALHO

Administração Pública ainda se recente da falta de um índice de material tènicamente feito e que evite certas intervenções, sempre pronta a ocasionar embaraços, conseqüentes, em vários casos, de uma vaidade doentia.

Quem estuda material sabe que, por exemplo nos Estados Unidos da América do Norte e na Inglaterra, êsse problema está confiado a especialistas, possuidores de um conhecimento profundo do assunto em que se especialisaram, por não ser coisa simples a seleção do material, através de um catálogo escrito, em vários casos, para técnicos e não para leigos.

Isto é tão verdadeiro que às companhias americanas e européias, e algumas brasileiras têm nas suas seções de venda, engenheiros, químicos, agrônomos e outros especializados, e para certos artigos da fabricação ex-professôres ou ex-assistentes de disciplinas universitárias.

Estudar catálogos e interpretá-los constituem, em vários cursos, uma obrigação didática do professor de certas disciplinas, em escolas estrangeiras. No Brasil não existem os bons catálogos, verdadeiros livros didáticos e técnicos, dos grandes fabricantes, traduzidos, o que dificultam extraordinariamente aos menos experimentados, o conhecimento perfeito do material que o fabricante informa satisfazer um dado fim.

Além dessa série de dificuldades outras existem que serão divulgadas no correr dêste artigo, escrito num elevado espírito de cooperação.

Já tivemos ocasião de estudar o problema presente, quando nos foi concedido o prazer de trabalharmos na Divisão do Material do D.A.S.P., e na Revista do Serviço Público, ano VII, vol. II, n.º 1 — abril de 1944, sôbre êle escrevemos: — *Material*.

“E” errôneo pensar que qualquer problema científico ou tecnológico independe dos objetivos da organização, para ser estudado dentro de um programa eficiente.

Na escolha do material não deveremos esquecer da observação do Diretor de Pesquisas da “Bakelite Corporation”, Estados Unidos, Dr. A.V.H. Mory, quando, tratando dos laborató-

rios de química industrial (13), expressa o seguinte conceito:

“The chemical laboratory, whether for analysis or for research, scientific or technical, has been practically standardized in its basic equipment requirements”, aplicável, também, às dependências do ensino. Entretanto, não é menos verdadeiro que sempre existirá o imprevisto, principalmente quando se tratar de pesquisas.

A dificuldade está em fazer compreender, em certos casos, o que é realmente pesquisa, e LESTER observa (1):

“The word research is a much-abused term, and often is incorrectly used. In its true sense, it applies only to work directed to the uncovering of original ideas. Testing materials or checking performance does not constitute research, no matter how valuable it may be in reaching or improving existing standards.

Pure research is pursued with an aim to discover new natural laws. This has been left by industry largely to educational institutions or societies and organizations most of which have been founded and maintained by endowment.

“Applied technical research... Ideas created in the field of pure research are, of course, applied, but the central purpose of applied technical research is develop ideas which be put to rise toward a practical end”.

Uma outra dificuldade, não menor, é selecionar o material de acôrdo com as dotações e enquadrá-lo na classificação de permanente ou de consumo, considerando que “a matéria-prima”, o produto semi-manufaturado, manufaturado ou acabado, o equipamento e acessórios industriais, podem ser enquadrados em qualquer uma das classificações, dependendo, apenas, da interpretação dada, em certos casos”.

Não é muito fácil, principalmente quando não há saldo na dotação 13 e o há na 04, distinguir um instrumento de um aparelho ou encontrar um outro termo para uma estufa, necessária ao novo trabalho. Evidentemente, diante de uma dificuldade a vencer, para alcançar o objetivo útil e firmado em bases honestas, jogar-se-á com as palavras, as interpretações lingüísticas e orçamentárias para obter o material.

Citamos, para exemplificar aquela dificuldade, a opinião de LESTER (1):

"All goods can be divided into two general classes measured by their permanency. Briefly, these may be termed "capital on durable goods" and "consumption or perishable goods"... "Goods have been arbitrarily classified, sometimes, as durable goods if their life is more than four years, during which time they are capable of meeting the requirements of the user. Such limits between the two classes of goods are purely arbitrary, however, and exceptions are sure to exist. An automobile might last for twenty years or more if it were run but five thousand miles for year — and then again, it might last but twenty months if operated five thousand miles per month. Certainly it is not true that, in the former case, the car is durable goods, whereas in the latter it is consumer goods as our four-years definition would indicate".

E' preciso, diante do já observado por todos os administradores, definir e distinguir o material permanente e o de consumo, para evitar que termômetro, copo e outros objetos sejam considerados como material permanente.

O controle do material deve ser fiscalizado, quer se trate de permanente ou de consumo, mas, o seu emprego, principalmente num laboratório de ensino ou de pesquisa, não deve constituir um "recalque".

Um outro ponto sério, é o tempo gasto entre a entrega da requisição e a recepção do material, o qual altera, em vários casos, todo o planejamento.

Para evitar estes males e outros, somos partidários de uma organização mais ampla para o Departamento Federal de Compras, a qual permita a este Departamento agir como um verdadeiro órgão de compras, o que muito facilitará a sua valiosa cooperação para a eficiência dos serviços públicos. Sem uma série de entraves, conseqüentes de sua própria legislação, o D.F.C. e as divisões de material dos ministérios, cuja ação deverá ficar bem definida no seu regimento para evitar grandes obstáculos, poderão muito concorrer para o aumento de produção das instituições públicas, em um período curto de tempo.

O problema do material é de indiscutível importância para qualquer serviço público e dele vem o D.A.S.P. tratando com especial cuidado.

Era nosso objetivo, tratarmos do orçamento de uma instituição, tendo em vista o geral da República, mas ocupar-nos-emos no presente, apenas, do problema de financiamento, sob um aspecto específico.

No nosso relatório de 1949, lido perante o Conselho Técnico do Instituto de Óleos ao tratarmos do Material (D.O. 26-II-950 pág. n.º 1284) salientamos:

"2.1.1. O Brasil não é produtor de material de laboratório, não tem facilidades cambiais, não existe no mercado interno estoque desse material, a procura é muito maior do que a oferta para entrega imediata do material

desejado, as importações de aparelhos e instrumentos científicos e tecnológicos estão, como as demais, sujeitas às escalas de prioridade e todas as justas restrições impostas pelo Banco do Brasil, em defesa dos interesses nacionais.

—2.1.1.2. Esses instrumentos são, em geral, importados dos Estados Unidos da América do Norte e da Inglaterra, e o prazo de entrega nunca é garantido, por depender do crédito irrevogável num banco americano ou inglês.

—2.1.1.3. Além de todas essas dificuldades materiais e gerais, por alcançarem as instituições oficiais e privadas, existe no sistema o *calendário*, que determina a época da remessa dos pedidos de material à Divisão do Material e das requisições do material pedido ao Departamento Federal de Compras, para ser feita a sua requisição através de editais, concorrências, etc., etc.

2.1.1.4 Os negociantes não esperam e nem podem guardar em estoque a aparelhagem, tal a procura; salvo se as suas possibilidades de lucros nas negociações com o Governo ultrapassam o preço de venda sonhado, com graves prejuízos para a repartição, requisitante.

—2.1.1.5. O mais simples dos raciocínios indica o caminho a seguir: conhecida a existência do material, necessário a repartição no mercado, deveria ser imediatamente adquirido; se as bases de preços fossem aceitáveis, ao contrário, seria feita a importação.

—2.1.1.6. O material especializado destinado ao Ensino e as Pesquisas, de fabricação estrangeira e não existente no mercado, deveria ser imediatamente providenciada a sua importação, mediante pedido de licença de importação, etc.

—2.1.1.7. A repartição interessada faz o primeiro reconhecimento da situação do mercado e as informações por ela fornecidas deverão ser encaminhadas a repartição compradora.

2.1.1.8. Poder-se-á seguir, por acaso, essa orientação, se o material indispensável estiver no "*grupo de compra do calendário*" e no período mensal determinado, mas, sabemos, ser muito difícil prevê todas as necessidades de uma instituição de Ensino e Pesquisas, para uma época mensal especificada.

—2.1.1.9. Não são só essas as dificuldades que tornam, os chefes irresponsáveis pela má execução de qualquer trabalho.

—2.1.2. As sub-divisões excessivas das dotações orçamentárias criam para as instituições possuidoras de uma dotação global inferior a três milhões de cruzeiros, os problemas mais complicados para a administração daquelas instituições, que ficam também dependendo do julgamento da classificação de despesa pela Delegação do Tribunal de Contas.

2.1.2.1. Não existe um catálogo de material pelo qual se possa ficar sabendo a dotação destinada ao pagamento de modo que essa falha acrescida que dá direito ao "julgador" de preferir a classificação mais simpática ao seu espírito, cria uma situação de verdadeira instabilidade administrativa, que reflete profundamente nos trabalhos da instituição.

2.1.2.2. Mais grave ainda, é a impossibilidade permanente que fica o Diretor da repartição, em adquirir qualquer material urgente para o seu serviço, por não ter nas suas mãos para atender as despesas urgentes, dez centavos.

2.1.2.3. Esta situação, que se torna cada dia mais alarmante, cria a irresponsabilidade administrativa e técnica, por não ser possível marchar um serviço, com tamanhos embaraços.

2.1.2.4. Para diminuir esses entraves, o Diretor é obrigado a empregar um tempo precioso, que seria de maior produção, se os problemas fossem encarados vendo a realidade brasileira.

2.1.3. O Instituto de Óleos está na situação acima descrita e ainda vai receber material adquirido em 1947, por não ter podido a firma inglesa enviar ao seu repre-

sentante, nesta capital, maquinário vendido naquela época.

2.1.3.1. Tem sido favorável a todos os pedidos de prorrogação, para não perder o empenhado e aumentar o prazo de demora, ocasionado pelos novos pedidos de importação.

2.1.3.2. Precisamos falar com lealdade e franqueza, para benefício do Brasil de hoje e de amanhã, por não ser possível com semelhante sistema de compras em vigor, aplicar-se, em tempo oportuno, o experimentado, pelo menos, em outros laboratórios, em benefício do progresso da ciência e da tecnologia."

Uma outra questão surge, a necessidade de enquadrar a despesa numa dotação parcial menor do que a prevista na proposta orçamentária da repartição, por não ter obtido a solicitada em consequência do deficit orçamentário.

Tôdas essas dificuldades e mais as do calendário de concessão do câmbio, a seleção de material, quando possível, na base das facilidades cambiais, dificultam o administrador, responsável pela aplicação das dotações concedidas ao órgão que dirige, executar o programado.

Ainda não é suficiente êsse grupo negativo para diluir responsabilidades, cresce a resultante de uma organização administrativa não terminada, planejada pelo D.A.S.P. e por êle programado, em parte, e executado através de interpretações variadas.

Referimo-nos às divisões de Material e ao Departamento Federal de Compras, dos quais nos ocuparemos em outro trabalho.

Iniciaremos o presente estudo, analisando dotações vitais para instituições de ensino e pesquisas, uma vez que nos não resta tempo, para maiores detalhes do material.

Orçamento para o Exercício de 1950 — Verba 2 — Material. Consignação I — Material Permanente.

A vida do material, no sentido geral, depende da aplicação que vai ter, das suas utilidades, do número de horas de trabalho, da sua localização e do meio em que permanecerá, da sua conservação, além de outros fatores. O exemplo mais simples é o da "lâmpada elétrica", cuja vida é expressa num número de horas máximo que pode permanecer acesa".

A depreciação do material, fator para cálculo de custo de produção, já diz Chaplin — Tyler no seu trabalho — *Chemical Engineering Economics*, 1948, pág. 202: "Depreciations has always been a perplexing subject, and many volumes have been devoted, to this one important problem". Dá às páginas 206 a 208, uma média de vida do equipamento usado na indústria e não poderá servir de base para instituições oficiais brasileiras.

Sub-consignação 03. Livros, fichas bibliográficas impressas, documentos, revistas e outras publicações especializadas, destinadas a biblioteca ou coleções.

Fichas bibliográficas impressas aparece como material de consumo na sub — 17 e é preciso distinguir.

Quando essas fichas são resumos de artigos e constituem uma verdadeira revista ou livro de

fôlhas soltas, podendo ser catalogadas por assuntos ou encadernadas na ordem numérica de classificação, estão bem classificadas nesta sub-consignação.

Quando se trata de fichas bibliográficas destinadas a classificação ou catalogação de livros ou assuntos dêstes, como sejam as vendidas pela Imprensa Nacional, não compreendemos por que a despesa não deve ser classificada na Sub — 17: "Artigos de expediente, desenho, ensino e educação; artigos escolares para distribuição; fichas e livros de escrituração, impressos e material de classificação, inclusive fichas bibliográficas e de referência".

Sub 04 — Máquinas, motores, aparelhos, seus acessórios; material elétrico, de telefonia, de televisão, de refrigeração; material fotográfico, material cinematográfico e de filmagem; ferramentas e utensílios.

Esta e a sub-13 constituem as sub-consignações mais difíceis para classificação da despesa, por envolver maiores conhecimentos técnicos, inclusive das aplicações da aparelhagem e detalhes, e programa de trabalho da repartição.

Citaremos uma série de exemplos, justificando a classificação da despesa e lamentando que esteja sujeito, as vezes, a interpretação de quem vive absolutamente alheio ao assunto de aplicação do material — aparelho ou instrumento indicado e por isto, sem base para o classificado num setor e julgá-lo quando repetido com outro número, no setor seguinte.

A Sub-Consignação 13 é a mais esdrúxula possível e por isto desperta, anualmente, as atenções dos senhores congressistas, que não compreendem, muito justamente, que a Nação gaste tantos milhões de cruzeiros em móveis, máquinas de escrever, etc. A verdade é que isto não acontece, em dezenas de repartições, que já tiveram na iminência de sofrer cortes profundos nesta sub-, devido ao que encerra.

A Sub-13 está assim fixada: "*Móveis e artigos de ornamentação; máquinas, aparelhos e utensílios de escritório, biblioteca, laboratório, gabinete científico ou técnico e para trabalhos de campo; aparelhos e utensílios de copa, cozinha, refeitório, dormitório e enfermaria; material de sericultura, indústria de fiação e tecelagem de seda*".

Nota-se que se encontram nas subconsignações 04 e 13:

04 — Tôda espécie de máquinas, motores, aparelhos, seus acessórios, ferramentas e utensílios, de material elétrico, de telefonia, de telegrafia, de televisão, de refrigeração, fotográfico, cinematográfico, de filmagem, necessário ao Serviço Público, e na

13 — Tôda espécie de "máquinas, aparelhos e utensílios" necessários aos laboratórios, gabinetes científicos ou técnicos existentes no Serviço Público.

Não existem justificativas conhecidas, salvo engano, que determinem como classificar o material nessas dotações.

Vejamos para exemplificar o Instituto de Óleos, criado pelo Decreto-lei n.º 2.138, de 12 de abril de 1940, com o fim de:

I — ministrar o ensino técnico especializado, referente às plantas oleaginosas, cerosas, resinosas, seus produtos, subprodutos e derivados, e as tintas e vernizes;

II — ser o centro de pesquisas científicas e de aplicação inerente àqueles produtos, e ainda

III — organizar à classificação desses mesmos produtos, em colaboração com o Serviço de Economia Rural.

E' uma instituição de Ensino e Pesquisas Industriais, com laboratórios científicos, tecnológicos e de controle, cuja distribuição está feita, em maiores detalhes, nas "Instruções de Serviço", publicada no *Diário Oficial* de 28 de dezembro de 1949, pág. 17.920, artigos 2, 4, 29, 38, 44, 45 e 48.

O Ensino e as Pesquisas deverão ter o seu programa "orientados para a tecnologia industrial de óleos e cêras, de tintas e vernizes, subprodutos e derivados".

Como distinguir os aparelhos da 04 dos da 13? Pelos objetivos das instituições?

Vejamos um exemplo banal: uma estufa, 260° C máximo, com 72 x 27 x 39 polegadas, com motor e misturador de ar (Cat. Precision, n.º 645, 5300 watts). Pode ser na 04 (o mais certo) ou na 13.

Uma estufa 205° C, (A.I.C.), com dimensões internas 18 x 14 x 14 polegadas, catálogo Arthur H. Thomas. Será na 13.

Uma estufa é um secador, entretanto, temos distinções a fazer. Vejamos o tipo fabricado pela Buflovak Equipment Division, empregado em laboratório (Cat. n.º 336), com ou sem vácuo. Este tipo deverá ser classificado na 04. Se o órgão não tiver dotação na 04, poderá ser adquirida pela 13 e não está errada.

As estufas ou secadores constituem exemplos bem instrutivos, para alguns que julgam fácil classificar e enquadrar o material nas dotações, na situação atual. Existem no Instituto de Óleos uma série de catálogos, que poderão ser consultados pelos técnicos de material e agradeceríamos a esses especialistas, que nos dessem, por escrito, as suas opiniões e justificativas.

Poderíamos dar exemplos, alguns bens difíceis, para serem classificados em face da despesa, mas escolhemos os mais fáceis, ao alcance de qualquer interessado. Aconselhamos, primeiramente, consultarem o livro de Thomas G. Rhodes, engenheiro da Procter & Gamble Company, uma das maiores companhias de sabões do mundo, intitulado: "Industrial Instruments for Measurement and Control", 1941, Mc Graw Hill, e alguns outros livros e catálogos, podendo servir os citados neste trabalho.

04 ou 13? — Viscosímetro de Mac Michael, termômetros metálicos de Weston, Viscografo de Brabender Corporation, microtone-Sartorius 37 a, peneiras com agitadores, prensas hidráulicas para laboratórios, emulsificador Herschel, centrifugadores Internacional conforme o tipo, eletrônico pH Hellige, rotômetros F 4 P. (American Instrument Company), tirador de amostras Bacon (Dubuar-Rooney, Inc), termômetros para tanques de 7 polegadas 650° F. (Cat. 65A3- H. B. Instrument Co., Inc), General Electric X R D — Umidade Difraccional de Raios X, espectrofotômetro — registrador de G.E., o espectrógrafo de Hilger ou de qualquer outro fabricante, o aparelho G.E. para ensaio da resistência dielétrica do óleo (30.000 volt portable Oil Tester); todos os aparelhos para laboratório da G.E., Westinghouse, Leeds e outros com raras exceções, os fornos elétricos de Hosins, os pirômetros Hoskins e de quaisquer outros fabricantes; todo material da General Rádio e da R.C.A.; o autoclave de cromovanádio, de um galão, 5000 lbs. por pol. quadrada da Blaw-Know Company; a instalação para trabalho de óleos polimerizados e de ácidos gordurosos da Blaw-Know, os analisadores de gás Burrell-Mod. G. do Ernli Greiner Co., os aparelhos de polarografia, os oscilógrafos, compressores de ar, banhos de vácuo, os destiladores Barnstead, etc.

Sugerimos cuidado para às classificações gerais, para não ficarem sem justificativa na 13.

Nenhum laboratório poderá deixar de adquirir os aparelhos acima mencionados, salvo raríssimas exceções, uma vez que não tenha dotação na 13. O mesmo raciocínio para o caso da 04.

Se consultarem as instruções n.º 1, para confecção da proposta orçamentária, encontrarão às seguintes alíneas:

Sub 04 — Alínea 01 — Máquinas e aparelhos; acessórios.

Alínea 02 — Material fotográfico e cinematográfico.

Alínea 05 — Material elétrico; de telefonia; de telegrafia; de rádio comunicação; televisão.

Alínea 06 — Instalações em geral.

Alínea 08 — Ferramentas para trabalho em madeira, oficinas mecânicas, fundição, solda, forja e diversas.

Sub 13 — Alínea 01 — Aparelhagem e utensílios de laboratório, de gabinete técnico ou científico, material técnico para trabalho de campo.

Alínea 06 — Máquinas e aparelhos de escritório.

Utensílios, diz Cândido de Figueiredo: "qualquer instrumento de trabalho, de que se serve um artista ou um industrial. Objeto, que serve de meio ou instrumento para se fazer qualquer coisa: *utensílios de cozinha*".

Havendo compreensão de responsabilidades e do papel que cada um representa no seu setor, estamos certo da impossibilidade de: *acessórios, adicionais, sobressalentes, utensílios* e outras partes da redação de uma subconsignação, serem

criadores de entraves as aplicações das dotações orçamentárias.

Ainda temos a Subconsig. 09 — *Material de ensino e educação; material artístico insígnias e bandeiras; instrumentos de música.*

Material existe que não tem outra aplicação, senão para demonstrações práticas de pontos de um programa de ensino.

No rigor da classificação, poderemos incluir o material para ensino de eletricidade de fabricação de "Multimotou-Realisations Eletro-Mecaniques" nesta Sub-09. Entretanto, nada existe que proíba ser êle adquirido pela 04, mesmo numa exigência rigorosa de classificação.

2.^a PARTE

Além da classificação do material — aparelho, surgem, de vez em quando outras complicações, que deixam o infeliz que dirige alguma coisa, desesperado.

Evidentemente, não existe lei no país que obrigue ao cidadão a executar qualquer coisa contra os seus desejos, ao contrário e isto está garantido na Constituição do Brasil.

Se está na direção de um serviço porque quer, isto é claro, mas, não é razoável abandonar um órgão, simplesmente, pelas dificuldades criadas, quando não chegam até ao conhecimento da autoridade superior. Algumas delas são inexpressivas, devido a fraqueza dos argumentos sob qualquer ponto de vista.

Digno de notas são as seguintes: *distinção entre aparelho e instrumento.* Laudelino Freire, Morais. Cândido Figueiredo e outros respondem a questão, e os seus dicionários são encontrados em qualquer biblioteca. Apesar disto, achamos muito difícil adotar uma diferença que não existe, para classificar despesa.

Acessórios — E' um problema seríssimo e do estudo que fizemos, chegamos à conclusão de que os entraves serão crescentes, se não houver uma resolução rápida sobre o caso.

A definição de acessório encontrada no Dicionário da Língua Portuguesa de Laudelino Freire é a seguinte: "Que está junto a alguma coisa. 2. Que se acrescenta a alguma coisa sem dela fazer parte integrante. 3. Dir. Que acompanha o principal e dele é dependente. "Principal é a coisa que existe sobre si, aquela cuja existência supõe a do principal (Código Civil Brasileiro. Art. 58). *Acessório*, s.m. O que se junta ao objeto principal ou dele é dependente; anexo, complemento".

Nas subconsignações 04 e 13, achamos estar claro que todo o *material-acessório-permanente do Material Permanente* enquadrado em uma destas subconsignações, não pode ser classificado em outra subconsignação.

Parece-nos absurdo julgar o contrário. Entretanto, admite-se a classificação do *acessório* na

19. Só em benefício do serviço é isto aceitável, uma vez que o órgão não tenha saldo na dotação própria.

A dotação 19 está classificada na Consignação II — *Material de Consumo*. "19 — Combustíveis, material de lubrificação e limpeza de máquinas; material para conservação de instalações, de máquinas e de aparelhos sobressalentes de máquinas e de viaturas, artigos de iluminação.

Sobressalente, diz Laudelino Freire: "Aquilo que sobressai, que excede. Aquilo que sobeja, que é a mais". Evidentemente, não se trata de acessório, mas, de *excedente* "de máquinas e de viaturas, artigos de iluminação". Rodas sobressalentes de um automóvel podem constituir um exemplo, uma vez que o automóvel tenha vindo completo.

Se considerarmos como *suplemento* e aceitarmos a definição de Cândido de Figueiredo, teremos: "Aquilo que serve para suprir. O que se dá a mais. Aquilo que se junta a um todo, para o ampliar, aperfeiçoar ou esclarecer", e escoregaremos para os *acessórios*, ocasionando uma complicação terrível no controle e aplicações das dotações.

Para exemplificarmos e melhor transmitir o nosso pensamento, escolhemos catálogos de fácil manejo e interpretação.

Catálogo da American Optical Co. Instrumentos Científicos Spencer. — (Edição Portuguesa) Microscópios Conversíveis e Binóculos n.º 13. Pode ser comprado com o "tubo monocular grande, de tipo fixo ou extensível graduado". Satisfará todas as exigências gerais (Sub 13).

Posteriormente, se o comprador quiser ter maior conforto, poderá adquirir o "tubo binocular vertical ou o tubo binocular inclinado". E' um *acessório* que pode ser acrescido ao microscópio, sem dele fazer parte integrante, mas, é dependente da estática. Não pode ser considerado um sobressalente, mas, se o comprador tiver o microscópio completo, com os três tubos, e adquirir um novo tubo semelhante, comprou um sobressalente.

Poderá ainda comprar condensador de campo escuro, objetivos e oculares adicionais ou acessórios.

Adquirindo outros acessórios ou adicionais poderá ampliar as aplicações ou resoluções do microscópio acima adquirido. O leitor poderá consultar as páginas 55, 61, 66 a 73 e 79.

Difícil é o agente comprador saber quando o material é acessório ou sobressalente, de modo que o mais razoável é classificá-los na Sub-13, por se tratar de material — permanente, acessório de aparelho — permanente.

Catálogo Leeds & Northrup Company é bem feito, mas é indispensável que se esteja em condições de distinguir o "principal e o acessório". Além disto, a finalidade de cada aparelho ou uni-

dade e os objetivos que se tem em vista, ao se fazer aquisição do material.

Permite ampliar o aparelho adquirido, anexoando outras unidades ou acessórios, para formar um conjunto experimental para um fim determinado. Daí a facilidade, mal julgada, daqueles que pensam ser capazes, de analisar um pedido de material Leeds, ou de Hilger, cujo catálogo exige ainda maior cuidado, sem conhecimento dessa aparelhagem especializada.

Não se precisa ter muito trabalho, as figuras facilitarão a visão. O conjunto da ponte de Mueller G 2, cuja aquisição pode ser feita por partes (Cat. EF 22-33 (1) 1949), dependendo do que se deseja inicialmente realizar e do que já existe no laboratório como seja um conjunto potenciométrico necessário para as medidas elétricas usadas em pesquisas, ensino e controle (Cat. E, E-53).

A ponte de Schering permite a mesma orientação. O Instituto de Óleos já possui material Leeds e General Rádio necessário a uma parte dos seus trabalhos atuais e estudou a possibilidade, através de seus professores especializados, de deixar para mais tarde, aquisição desta ponte. Encontrada a solução, encomendou a célula tipo Berberich para líquidos dielétricos. Esta célula é um aparelho auxiliar ou acessório, que, rigorosamente, deverá ser classificada na 04, pelas suas próprias especificações elétricas, entretanto, não estará mal classificada na 13.

O microfotômetro com registrador, completo (Cat. E-90 (1) é um destes aparelhos que pode ser dividido, em partes, e a sua classificação é na 04. Já os galvanômetros e dinamômetros (Cat. ED 1946), conforme o tipo e classificação, podem ir para a 04 ou para a 13, dependendo da orientação básica ao classificar essa aparelhagem.

As combinações de equipamento são feitas pelos próprios fabricantes, em alguns casos, e o interessado encontrará no Catálogo ENL 95, vários ensinamentos.

Examinando-se as figuras desses catálogos e de outros do Leeds, qualquer pessoa pode compreender que o "Speedomax" é um acessório de grande valia, mas, que pode ser adquirido na base das necessidades ou sejam das exigências do trabalho. O catálogo N 3313, 1946, p. 35, e N.D 46 (1) 1949, fornece-nos vários tipos de "speedomax" e a sua seleção exige estudo cuidadoso; por exemplo o de n.º 60.695 e o de n.º 69.950 (Subconsig. 04).

Damos um outro exemplo, empregando material conhecido, como seja o do "National Technical Laboratories South Pasadena, California, U.S.A."

Consideremos o espectrofotômetro de Quartzo, Modelo DU, que é um aparelho completo e

deve ser adquirido pela predominância de setores elétricos, etc.

Este simples aparelho com todos os seus acessórios, poderá ser classificado e com maior forte razão na 04, em vista do inciso 01,05 e 06. Entretanto estará bem classificada a despesa na Sub. 13.

O espectrofotômetro DU tem uma série de aparelhos ou acessórios que aumentam as suas utilidades, como sejam o espectrofotômetro de chama, o sistema para adaptação de tubo de ensaio de 10 a 25 mm de diâmetro (Cat. n.º 3430), termo reguladores (Catálogo 2180 e 2075), os conjuntos para célula de cinquenta centímetros (Cat. 2990) e o de descarga de líquido (Cat. n.º 2900).

Esses acessórios só poderão ser usados com o DU e este poderá realizar uma série de trabalhos sem aqueles. A repartição que tem o DU e precisa desses acessórios poderá adquiri-los pela 04 ou pela 13, e até pelas 25 e 26.

Se quiser ser *ultra-rigorosa* poderá argumentar que o aparelho DU já existe e que esses aparelhos adicionais ou utensílios ou acessórios deverão correr pela 13, ninguém contestará e o mesmo acontecerá se classificar a despesa na Sub. 04. O que não é possível é classificá-los na 19, como sobressalentes de máquinas e de viaturas (Sub. 19, inciso 06).

A lista de preços de um fabricante orienta, as vezes, a classificação da despesa.

Tomemos ainda o material Beckmann, o espectrofotômetro, modelo 13, e a sua lista de preços. Encontraremos os sobressalentes ("replacement parts"), e os acessórios, que poderão ser distribuídos pela 17, 19, 25 e 26. É bom exercício prático estudar o Boletim 209-D do N.T.L. — Beckmann. Querer classificar o material, baseado nos nomes do catálogo é bastante perigoso.

Vê por aí, quando é difícil o controle do material e muito mais ainda o da sua classificação, quando se tem pouca experiência no setor científico ou tecnológico especializado.

Classificação II — Material de Consumo. As sub-consignações 25 e 26 são vitais para as instituições de ensino e pesquisas.

Não existem dificuldades reais para orientar as suas aplicações.

A Subconsignação 25 — *Matérias-primas, e produtos manufaturados ou semimanufaturados destinados a qualquer transformação* dá lugar a certas considerações. Vejamo-las:

Matéria-prima — sementes para ensaios industriais de extração de óleos deve ser na 25, no caso do Instituto de Óleos. Entretanto, quando selecionadas para plantações deverão ser classificadas na 27. É o sentido real, entretanto, o I.O. pode comprá-las pela 25 e pela 27.

Para proceder desta maneira, é necessário que a repartição compradora tenha, no mínimo, bom senso.

Qualquer produto de metal, vidro ou porcelana, semi-manufaturado ou manufaturado, destinado a qualquer transformação pode correr por esta Sub-25, no sentido geral. Esse produto transformado sofrerá uma nova classificação e deverá ser registrado como — *Permanente ou Consumo*, conforme fôr o caso.

Os exemplos são os mais variados e alguns discutíveis. Citamos, apenas, um caso simples. A Edmund Salvage Co. dos Estados Unidos da América do Norte, está vendendo, lentes, prismas, vidros espelhados e uma série de outras modalidades de vidro manufaturados, que poderão ser transformados em objetivas e oculares para demonstração. Empregá-los como recebidos, não é possível, entretanto, houve quem o quizesse classificar na 13. Ainda se fôsse na 26, não estaria errado, dada a circunstância de ser material de uso em laboratórios. Um simples prisma de vidro ou lentes não armadas não deixam de ser artigos de vidro a ser transformados e não podem deixar de ser classificados na Sub. 25 ou na Sub. 26.

A Subconsignação 26 — *“Produtos químicos, biológicos, farmacêuticos e odontológicos; adubos em geral e corretivos, inseticidas e fungicidas; artigos cirúrgicos e outros de uso nos laboratórios em geral”*.

A última parte é a mais discutida, sem razão de ser, dada a clareza da redação.

Todo o material de ferro, vidro ou porcelana, de uso nos laboratórios em geral está neste caso.

Certos suportes de ferro, poderão figurar na 26 e outros, como sejam os para buretas, condensadores, etc., na 13. Entretanto, cadinhos de ferro, em certos laboratórios, não podem figurar na 13.

Um exemplo interessante é o dos almofarizes de porcelana. Julgando-os pela grossura ou pêso ou possibilidades de uso em laboratórios onde não têm aplicações continuadas, é um material de vida muito prolongada. Se considerarmos os laboratórios onde existem apenas o número necessário o seu emprêgo constante e variado, em redução de certas resinas, pigmentos, carvões, etc., devem ser classificados na 26.

Difícil ao órgão comprador é entrar nestes detalhes que pouco dizem ou aconselham. O mais prático é classificá-los na 26.

Um outro caso digno de nota é o dos termômetros. Não é possível classificar como material permanente de laboratórios de química, de óleos, vernizes, etc., os termômetros de vidro.

Admitir outra classificação, só pelo fato do termômetro, do copo para beber água, da seringa de vidro para injeção e outros artigos de fácil quebra, mesmo trabalhando-se com cuidado, po-

derem ser roubados, é reconhecer a inexistência do Código Penal no Brasil.

Não é possível legislar para ladrões ou outra classe de desonestos. Para esses entes humanos, sem personalidade e desprezíveis, não se faz qualquer estudo sério e muito menos, alterar princípios gerais de classificação de despesas, para prevenir a sua ação, que deve ser entregue às atenções da polícia, que para isto, pelo menos, deve existir.

Esse sistema não é defensável. Devemos punir os criminosos, pelo menos, para distinguir os verdadeiramente honestos.

Ainda um outro ponto não é compreendido em setores administrativos. A necessidade que tem o diretor de serviço em selecionar aquisição de material, de acordo com o prazo de entrega. Deve dividir o conjunto que precisa adquirir, de maneira que não absorva a dotação orçamentária do ano corrente.

Um fabricante americano pede para entrega completa do material 250 dias a partir da data da abertura de crédito, e dá a base de preço Cif Rio, 150 mil cruzeiros. A dotação não suporta esta despesa e o prazo pedido excede o da aplicação orçamentária.

O simples raciocínio manda que adquira as partes ou acessórios que podem ser comprados com o saldo da dotação e deixe para o ano seguinte, o restante que será adquirido em prazo mais curto, por ser possível o Banco do Brasil atender a solicitação antecipada.

Aquisição de material de importação depende, quando o crédito é aberto pelo D.F.C. da audiência do Ministro da Fazenda. A libra, com a taxa de cinco por cento e outras despesas, não vai além de sessenta e dois cruzeiros, entretanto, se o fornecedor fizer o depósito antecipado no Banco do Brasil e fôr importador, é calculado por este, as vezes, a razão de cento e vinte cruzeiros, o que é, diga-se a verdade, uma forte ladroeira reconhecida por todos e aceita, por alguns, em virtude das sérias dificuldades obtidas, quando se quer auxiliar a *Administração Pública*.

O Instituto de Óleos e outras repartições não aceitam aquele sistema e o resultado, como tem acontecido em certos casos e apesar da valiosa cooperação do D.F.C., fica sem o material ou paga duas vezes.

Não há planejamento orçamentário, programação de despesas e execução de qualquer parte de programa de trabalho que resista tantos fatos agindo negativamente.

Disto resulta, a diminuição apreciável da responsabilidade dos dirigentes dos setores administrativos da Nação e o atraso moral e material em que ainda se encontra o país.

Em consequência, não existem hierarquia e responsabilidades definidas, e nenhuma Nação poderá prosperar e manter-se em situação instável.

APERFEIÇOAMENTO

Curso de orientação, seleção e readaptação profissional

MYRA Y LOPEZ

13ª AULA

Técnicas psicanalíticas aplicáveis ao conhecimento e exploração das motivações subscientes da vocação profissional.

Uma vez que a chamada psicologia profunda tem demonstrado que existe no homem três planos de motivação:

- a) o que se "diz";
- b) o que se "crê";
- c) o que "é"

a atenção dos psiquiatras e dos psicólogos se tem orientado na captação do último, pois somente graças ao conhecimento do mesmo se pode assentar um prognóstico relativamente estável e certo a respeito de ulteriores atitudes profissionais de qualquer indivíduo. Viu-se, efetivamente, em uma aula anterior, que tais atitudes são estáveis somente quando se baseiam na satisfação de uma das tendências primárias da individualidade. Somente uma exploração de tipo psicoanalítico, — ainda que breve, pode revelar-nos qual dessas tendências primárias domina na orientação da conduta, e no gênero de vida pessoal.

Por isso é sempre aconselhável submeter todos os candidatos a um trabalho e, principalmente, todos os aspirantes que vão ser orientados, a uma breve exploração dos seus planos pessoais subscientes.

Tal exploração se verá, desde logo, favorecida e abreviada pela consideração dos dados da biografia objetiva e da auto-biografia, já que em ambos conjuntos de referência veremos quais têm sido os incidentes ou acidentes, que modelaram a evolução natural da individualidade. Além disso, convém empregar, não obstante algumas das técnicas propriamente psicanalíticas. Mas se se tiver em conta a necessidade de não aumentar o tempo de exploração, aquelas técnicas terão de ser escolhidas entre as que proporcionem maior conjunto de dados, com menor esforço e duração. E' por isso que no Instituto Psico-técnico de Catalunha deu-se preferência ao emprêgo das duas técnicas seguintes:

a) *Estudo das respostas verbais e pantomímicas na prova de Yung-Rosanoff*, feita com base nas 100 "palavras — estímulo" clássicas;

b) *Estudo dos sonhos tidos pelo indivíduo durante os dias de sua exploração*, feito com base na técnica mista: análise de associações determinadas e prova de associações livres.

Passamos a descrever, brevemente, a técnica da prova de Yung-Rosanoff. — Para uma avaliação mais rigorosa de seus benefícios deve ser consultado o livro de "Analítico Psychology" de C. Yung (Yale University Press, 1911) ou o "Testbook of Psychiatry de Rosanoff (7.ª ed).

Usa-se, primeiramente, da lista clássica de cem "palavras-estímulos" dispostas em uma fôlha-registro especial para essa prova (V. E. Mira "Fundamentos del Psicanálisis. Ed. Americabee. Buenos Aires — 1943 ou "Psicoterapia" Trad. Brasileira da editora Científica Rio de Janeiro — 1942). Pomos o indivíduo comodamente deitado em divã, convidámo-lo a relaxar-se e a fechar os olhos (para que não se impressione com os objetos que o rodeiam e possa atender melhor às "palavras-estímulos") e dizemo-lhe. "Vou dizer-lhe, em seguida uma a uma, até cem palavras. Tais palavras foram escolhidas, por acaso, entre todas as que se encontram no dicionário e constituem portanto uma ampla amostra de tudo quanto é conhecido. Você fará o favor de escutá-las passivamente deixando-se impressionar pelo que elas significam para Você. Mas não deve tratar de defini-las e, simplesmente, receber essa impressão e *dizer em voz alta a primeira reação que ela produza*. Tal reação pode ser uma recordação, uma idéia uma imagem, uma série de comentários etc. Ocorra-lhe seja o que fôr, faça o favor de não calar e dizê-lo em seguida, *ainda quando lhe pareça nada ter que ver com a palavra dita, ou ser uma tolice*. Não se preocupe em fazer um comentário literário ou exame meditado, *deixe trabalhar o seu pensamento com toda liberdade e pense em voz alta*. Se não lhe ocorrer nada, no momento, espere até que lhe ocorra; mas não fique nervoso".

Não há inconveniente em ampliar estas instruções, esclarecendo as dúvidas que possam surgir de uma compreensão defeituosas, mas *nunca se devem dar exemplos de respostas*, pois em tal caso o indivíduo orientaria todas as suas associações de acordo com eles. Não se deve esquecer de que existe em todo indivíduo defesa contra qualquer intenção de penetrar em sua intimidade.

Durante a prova é preciso anotar:

- a) As respostas verbais (ao pé da letra) diante de cada palavra-estímulo;
- b) O tempo de reação (segundos decorridos entre a pronunciação da palavra e a resposta examinando);
- c) Todos os gestos, atitudes, etc., com que o indivíduo acompanha sua reação.

Uma vez terminada a prova é conveniente repetir a lista pedindo ao examinado que trate de recordar as respostas que deu a cada uma das palavras (deste modo não só se explora a capacidade de memória imediata como também o efeito da censura que é exercida imediatamente sobre esse conteúdo expressivo e que leva freqüentemente a não recordar a resposta inicial e a substituí-la por outra).

Dados que a prova de Yung-Rosanoff proporciona

Em primeiro lugar, tratando-se de uma prova de associações, ela nos dá uma copiosa informação a res-

peito dos tipos de associação predominantes no pensamento da pessoa investigada. Com isso já podemos fazer uma classificação tipológica (Yung baseou fundamentalmente em tais dados a criação dos seus "tipos psicológicos"). É interessante o estudo comparativo da frequência dos diversos modos associativos. Estes são tão constantes que também tem sido utilizada esta prova para exemplo qual dos ascendentes ou familiares de um menino ou jovem está exercendo mais influência em sua formação, pois, há casos em que se obtém coincidência literal nos conteúdos associativos (Assim Yung cita o caso de uma menina que deu na "lista" 92% de respostas idênticas às dadas pelo seu pai somente 3% de idênticas às de sua mãe).

Os dados de maior interesse, contudo, se referem, em primeiro lugar, à descoberta de possíveis "complexos" individuais. Estas vêm assinalados pelos chamados "indícios" ou "sinais" reveladores que são:

- 1) o indivíduo repete a pergunta, como se não tivesse ouvido bem a palavra (com isto pretende ganhar tempo);
- 2) o indivíduo responde rapidamente com uma palavra completamente alheia ao estímulo a que ele tinha previamente preparado;
- 3) o indivíduo repete uma resposta dada anteriormente;
- 4) o indivíduo aumenta desmesuradamente o tempo de reação (que habitualmente não é superior a dois segundos);
- 5) o indivíduo se agita, dá mostras de nervosidade, muda de postura, etc.;
- 6) o indivíduo responde de modo muito vago, sem relação associativa adaptável ao estímulo e afirma que "não serve" para fazer a prova;
- 7) o indivíduo esquece na reprodução haver ouvido esse estímulo e sustenta que não lhe foi dito;
- 8) o indivíduo troca ostensivamente a resposta na reprodução;
- 9) o indivíduo sistematicamente responde com observações referentes ao experimentador (e cita, por exemplo, seus títulos, as coisas com que está vestido, o número e direção do consultório, etc.).

Há alguns tipos pessoais, tais como o "pedante", o "obsessivo", o "estereotipado", o "introvertido", o "extrovertido" etc., que se preocupam muito com essa técnica, cujo uso teria de ser generalizado entre os orientadores profissionais.

Dados que a análise dos sonhos ocorridos durante o período de exploração proporcionam:

Não há dúvida que o fato de ser submetido a um exame psicotécnico preocupa a todo mundo, e por isso, é freqüente que a situação experimental dê lugar a sonhos. Estes muito freqüentemente se revelam atitudes subconscientes do indivíduo em face do magno problema de seu Destino na vida. Que vai fazer com o seu SER é uma questão fundamental que agora se lhe apresenta com caráter de decisão iminente e em que, para ajudá-lo, intervem muitas vezes, a lembrança dos progenitores, aos quais geralmente se recorre nos momentos de "emergência" e desamparo. A temática de tais sonhos é sumamente interessante, porém, somente pode ser desentranhada com um conhecimento bastante profundo das técnicas psicoanalíticas, e que deverá ser procurado em fontes originais.

LEITURAS RECOMENDADAS

SIGMUND FREUD — Técnica del psicoanálisis. Interpretación de los sueños (en la colección de sus Obras Completas. Biblioteca Nueva).

C. YUNG — Los tipos Psicológicos y Psicología Analítica.

RCSANOFF — Textbook of Psychiatry. 7.ª ed.

E. MIRA — Los fundamentos del Psicoanálisis. Ed. Americalee Baires. 1943.

14ª AULA

ESTUDO EPITIMOLÓGICO DOS MEIOS DE FORMAÇÃO DE ATITUDES PROFISSIONAIS

Os "formadores" e pedagogos sempre têm desejado poder fixar, quanto antes, os objetivos e fins da educação, com o fito de planificar a conduta e guiar o Ser para a meta de seus propósitos assim predeterminados.

Deste ponto de vista, o que o "formador" ambiciona seria que, antes de nascer o discípulo, já se houvesse fixado como se quer que ele seja em todos os aspectos existenciais e, por tanto, já se houvesse fixado também qual haveria de ser seu trabalho profissional futuro, com o fim de criar nele, por todos os meios possíveis, não só o conjunto de hábitos necessários para dominar suas dificuldades técnicas, como também a força afetiva conveniente para assegurar uma atitude ou interesse favorável ao mesmo. Sob a sugestão de J. Urban designa-se com o qualificativo de Epitimologia essa pedagogotécnica afetiva dirigida, na medida do possível, a formar sentimentos, isto é, a criar atitudes positivas.

Naturalmente, que com uma orientação democrática da Psicotécnica não é possível decidir "a priori", forçosamente, o que se vai fazer com — nem muito menos, o que vão chegar a ser — os nascidos em uma geração. Entra somente dentro das orientações fascistas, totalitárias, de um Super-Estado que vive — à custa da Sociedade, em vez de a servir, essa concepção hitlerista, segundo a qual, por exemplo, o objetivo primordial da formação educacional na Alemanha era obter que cada alemão chegasse a ser um perfeito soldado e desenvolvesse a obediência, a disciplina, a força e a rigidez necessárias para engrená-lo perfeitamente no lugar que se lhe designasse na tremenda máquina militar nazi.

Não obstante, é certo que em muitos casos, com pleno critério democrático, convém favorecer — e este é o objeto da psicologia publicitária, que se tem desenvolvido intensamente nos países aliados — certas atitudes sociais e profissionais. A atividade que serve para esse fim é a *propaganda*. Quando se trata de conseguir operários ou alunos para novos ramos do trabalho profissional, convenientes à comunidade, como sempre que se deseja atuar sobre as atitudes e a conduta humana, três grandes meios se nos oferecem: *coativos*, *sugestivos* e *persuasivos*.

A epitimologia profissional há de utilizar somente os últimos e só excepcionalmente procurará socorrer-se dos recursos sugestivos (crises econômicas, guerra, etc. podem justificar uma política na qual os interesses da maioria primem sobre os direitos individuais de um modo absoluto). Pois bem: quais serão as técnicas epitimológicas convenientes para conseguir formar uma boa atitude profissional em relação ao trabalho?

Em primeiro lugar: é preciso dignificar o trabalho em si mesmo, de tal forma que, enquanto hoje o ideal de muitas pessoas consiste em não ter de trabalhar, a aspiração, no futuro, de todo indivíduo normal seja a de *merecer a honra de ser admitido como elemento produtor da Sociedade*. Para se obter essa mudança tão radical, se requer, por sua vez, prestigiar a imagem do "trabalhador", não limitando esta palavra aos elementos representativos dos graus inferiores da produção física mas estendendo a todos os setores da produção de valores, que possam ter uma justa apreciação econômica (as chamadas profissões liberais e artísticas).

Em segundo lugar: é necessário fazer compreender a interdependência dos diversos campos de trabalho e conseguir que se julgue do valor profissional não tanto pela tarefa recomendada como pelo efeito com ela conseguido e, sobretudo, pela perfeição, esmero ou boa fé com

que se realize. O que se leva em conta, em definitivo, para todo aprendiz como para todo o mestre, é "a obra bem feita".

Em terceiro lugar: convém desenvolver o sentimento de grupo ou de camaradagem dentro de cada grêmio profissional, não opondo aos demais, mas, pelo contrário, associando-o até formar, cada vez, interações profissionais mais amplas.

O homem trabalha hoje por necessidade, na maioria dos casos: busca nesse trabalho um rendimento econômico e através dele produz de acordo com incentivos dessa mesma natureza (sistema de prêmios e castigos crematísticos). Se, todavia, se alterasse o conceito do trabalho em si; se se alterasse o padrão de valorização no campo profissional; e se se conseguisse favorecer a fraternização dos diversos setores, hoje isolados quando não opostos, no campo do trabalho, é evidente que as atitudes e os rendimentos profissionais seriam muito melhores. Para isto se requer chegar a fazer compreender a cada elemento produtor a solidariedade e a grande unidade que hoje rege imperativamente a vida em cada esfera econômico-social. Requer-se também, que o indivíduo encontre no trabalho um certo gozo ou satisfação criadora -- o que exige se lhe dê uma visão completa do processo elaborador e se lhe proporcione o interesse pelo conhecimento exato do benefício (não proveito) que com seu esforço consegue. Equivale a dizer: é necessário criar um convencimento ético; isto será tanto mais difícil quanto menos aparente seja, ou menos bom, o aspecto moral da obra realizada.

Por isso se faz tão necessário, em alguns trabalhos, intervir constantemente na chamada "moral", ou seja, a tempera e a firmeza de seus operários; isso ocorre na guerra (trabalho destrutor), nas tarefas de fiscalização e de repressão (punitiva), e, também em alguns trabalhos cujo efeito parece ter somente o de provocar um benefício pessoal a quem compra seu produto.

O estudo dos salários

Nenhuma súmula existente é totalmente justa: nem se deve pagar de acordo com o número de conhecimentos (custo de preparação), nem de acordo com a responsabilidade (custo de gasto mental), nem de acordo com horas empregadas (custo existencial), nem tão pouco de acordo com o simples esforço realizado (custo oneroso ou ergológico), mesmo quando este último fosse o mais equitativo. Mas há de se tomar em conta também o fator necessidade (daí os aumentos graduais, de acordo com a idade, número de filhos, etc.). Não cabe ao psicólogo resolver por si mesmo esta questão, mas parece que em geral são preferíveis os sistemas de retribuição não uniformes, nos quais se dá uma margem de compensação ao maior rendimento individual -- avaliado de acordo com os diversos critérios (pontualidade, constância, perfeição, regularidade, etc.), sendo essa margem ou salário "extra" conferida por um conselho, no qual se encontrem proporcionalmente representados todos os setores empregados em cada organização ou célula industrial.

A criação de "heróis do trabalho"

Na U.R.S.S. alcançou-se neste aspecto um nível extraordinário. Partindo do princípio de que é preciso que o indivíduo ame seu trabalho, desenvolveram-se métodos destinados à eleição de tipos representativos de cada trabalho e criaram-se para eles condecorações e satisfações especiais. Os que chegam a ser eleitos como modelos de um determinado trabalho alcançam a categoria de heróis populares e isto desperta um sentimento de emulação. Usa-se então de seu prestígio para estimular outros possíveis camaradas na mesma senda da superação. Esta técnica foi seguida com êxito durante a guerra passada pela "morale branch" de alguns exércitos aliados, com excelentes resultados.

Tribunais de "honra" profissional:

Mesmo em uma Sociedade em que se contraponham os interesses do Capital e do Trabalho, pode-se conseguir excelentes resultados se se constituem tribunais "deontológicos", nos quais, junto a um representante das organizações de empregados haja outro das organizações de empregadores e um "tertium" que seja representante do Estado; tais tribunais servem para estudar e dirimir os casos em que haja um "deficit" de moral (atingindo uma ou ambas partes interessadas).

OBRAS RECOMENDADAS

GABRILOV — Los "heroes del Trabajo" en la U.R. S.S., Ed. Pueblos Unidos.

Encyclopedia of Social Sciences — Mac Millan. Artículos concerning: Work-Wages and Work Unions.

J. URBAN — Epithymologie. F. Alcan, Paris, 1934.

SAPPINGTON — Essentials of Industrial Health. Philadelphia, 1943.

OBRAS ACCESSÓRIAS — Mayo, Elton. The human Problems of and Industrial Civilization Mac Millan, 1934.

CULBERT AND SMITH — Counseling young workers. The Vocat. Service for Jun. N. York, Press. 1939.

SÚMULA 15

Exploração do rendimento intelectual, com fins de orientação profissional. Baterias recomendáveis para a determinação dos aspectos compreensivos assimilativos criador (imaginativo, combinatório) e crítico (reflexivo).

Baterias recomendáveis para a exploração dos aspectos — verbal, especial e abstrato da inteligência.

Como consequência do movimento geral da Psicologia moderna no sentido de uma concepção mais global, unitária, sintética e personalista das atividades mentais ficou modificado o critério referente à estrutura do chamado aparelho psíquico, que já não aparece atualmente como um composto de órgãos isolados (correspondentes às diversas "localizações" cerebrais) mas sim que se nos apresenta como u'a mera *inteléquia*, cujos diversos aspectos funcionais são os que, de um modo puramente didático e arbitrário, designamos com os qualificativos que na psicologia clássica correspondiam às chamadas "potências" e "faculdades" da alma.

De acordo com isto, torna-se evidente que já não existe um órgão da inteligência, nem sequer, tampouco, uma "função intelectual" isolável. Todas as definições que têm sido propostas para limitar o que se deve entender por inteligência são igualmente válidas, desde que sejam expressas em termos de *rendimento* individual, em face de determinadas situações, que requerem tipos específicos de adaptação.

Assim, quando se nos diz que a inteligência é a capacidade de ajustar o conteúdo mental à solução de problemas novos, pretende-se, com isso, indicar em realidade, somente, que existe no sujeito uma maior ou menor *eficiência* em resolver as diversas emergências de sua vida e que, de acordo com essa eficiência (rendimento), podemos *inferir* a existência de diversas habilidades e disposições de adoção pessoal, às quais denominaremos intelectuais, na medida em que se acompanha de uma possível justificação ou formulação de etapas planejadas na conduta. Assim, faz-se consubstancial dos atos inteligentes não só seu rendimento adaptativo satisfatório, como o auto conhecimento do "como" se chegou a obter esse rendimento ("in-sight" equivale a visão interior ou leitura interior: "inte-ligere").

Entretanto, cuidado, pois nem sempre um rendimento satisfatório é obtido pela prévia formulação de um plano de ação (lógica e intuitivamente elaborado); pode ser o resultado do acaso, da obstinação, ou de concausas desconhecidas para o sujeito.

E com isso chegamos ao grande dilema da exploração: devemos decidir sobre inteligência, exclusivamente em função da *preparação teórica*, lógico-conceptual, especulativo abstrata, ou em função do *resultado prático* dos atos individuais? Se considera a primeira como conduta *implícita* (apoiada em dados psíquicos e tente à formulação de normas, leis e princípios gerais) nos daremos conta que também representa uma pura inferência, já que é somente exprimível, também, em termos de *rendimento*. O que, nesse caso, se conclui é que a obra não é um conjunto de atos, mas uma atitude, um critério, uma *postura mental*.

E' por isso que a solução não consiste, como alguns psicotécnicos propuseram, em diferenciar uma inteligência teórica e outra prática, (a primeira principalmente à base de especulação abstrata e a segunda à base de ações e habilidade motoras), mas em diferenciar, em todo caso, uma *fase implícita* (planejamento, criação e auto-contrôle crítico dos esquemas e pautas de adaptação) e outra *fase explícita* (integração, ajuste e descarga dessas mesmas pautas, nas denominadas vias finais comuns "common final paths").

De acordo com este ponto de vista, cabe, pois, diferenciar, em primeiro lugar, a atividade pessoal que chamamos inteligência (por dirigir-se à criação de novas adaptações) em três fases, as duas primeiras das quais são implícitas e a terceira é, em parte, implícita e, em parte explícita: a) *compreensão*; b) *hipótese* e c) *crítica-contrôle*. E em segundo lugar, podemos considerar também a natureza dos dados que constituem as bases fundamentais do problema de ajuste-planejado: de acordo com elas, ver-nos-emos na possibilidade de diferenciar: a) dados *simbólicos conceptuais* (próprios da vida espiritual: as chamadas idéias, pensamentos abstratos, essências ou "categorias"); b) dados diretamente significativo-verbais (que povoam o mundo inter-pessoal, de expressões e relações sociais); c) dados *físicos, corpóreos ou imediatamente sensoriais* (fenomênicos), ou motores. Em correspondência com esses três tipos de dados, poderemos diferenciar outros tantos rendimentos, a que denominaremos: *intelecto-abstratos; intelecto-mímicos; intelecto-físicos*. Os primeiros permitem inferir a chamada inteligência conceptual, sintética, lógica e abstrata. Os segundos, a inteligência verbal social, comum. Os últimos, a inteligência especial, mecânica, técnica e *prática*.

Assim, encontramos 6 grupos possíveis de correlações nos rendimentos intelectuais, capazes de diferenciar uma tipologia pessoal, quanto a esse aspecto da atividade adaptativa. Há indivíduos principalmente dotados para a compreensão, outra para a criação, outros para a crítica e o controle. Desta mesma forma, há indivíduos aptos de preferência para a concepção, outros para a expressão, outros para a ação tópica. E, correspondente, há trabalhos que requerem predominantemente um ou outra dessas potencialidades. E, por isso que, no Instituto Psicotécnico de Catalunha, foram, pelo prof. Mira y Lopez e seus companheiros de trabalhos, investigados, desde 1920, por meio de provas e baterias especiais, os rendimentos relativos dos candidatos em cada uma dessas modalidades de ajuste pessoal, ante situações vitais.

Provas recomendáveis para a exploração do aspecto compreensivo-assimilativo do rendimento chamado intelectual.

Eram escassas, em 1920, essas provas, quando o insigne psicólogo Ed. Claparède chamou a atenção sobre este fato fundamental: "ver e compreender que existe um problema, e, portanto, desadaptar-se ante a rotina, é já ter inteligência". Essa aptidão de captação descobrimento ou

revelação, que produz uma inquietação inicial, visto que exige a necessidade de adaptar-se de outro modo a realidade que é, assim, configurada distintamente como o era até então, comporta, *ipso-facto*, a possibilidade de por em marcha os recursos técnicos, já conhecidos, que pareçam mais apropriados para conseguir a nova adaptação. Isso equivale a "assimilar" na nova situação (ou se quisermos, a *incorporar* na nova configuração do campo situacional) esses recursos. Se, no entanto, o problema é de tal natureza que requer criação de novas técnicas, isso não bastará para conseguir a adaptação e é então que entra em jogo a capacidade de *criação* (quase sempre consistente em um juízo *educativo*, ou seja, não *indutivo*, nem *dedutivo*, que caracteriza a hipótese).

De acordo com isto, os reativos mentais mais apropriados para explorar este tipo de inteligência são aqueles em que se dá um texto no que surgem *novas relações significativas* de um material já conhecido e, de acordo com elas se pergunta ao sujeito como deve reestruturar sua atitude mental diante dele.

À base dessas provas de compreensão e assimilação foi composta a primeira parte do material de testes para o exame de seleção de admissão em Ciências e Letras da Universidade Autônoma de Barcelona; da mesma forma, com itens mais simples porém, foram feitas as provas de seleção para os Cursos de "Nurses" sanitistas no Uruguai. Os resultados deste último tipo de provas foram excelentes e haverá ocasião de estudá-los e comentá-los nas sessões de seminários correspondentes.

Provas recomendáveis para a exploração do aspecto "criador" do rendimento intelectual.

São as mais difíceis de elaborar; quase todas as que se conhece sob a denominação de provas de "combinação", têm, de certo modo, um aspecto criador, mas não suficientemente destacado. O melhor tipo é aquele em que se descreve, com toda a nitidez, um problema, apresentam-se as soluções correntes, isto é, possíveis e já conhecidas — pedindo ao sujeito que proporcione outros, ou melhor, que imagine, ou crie, adaptações *originais*, que sejam viáveis (ainda que, naturalmente, careçam de controle da experiência). Um tipo bastante conhecido desta prova é encontrado no teste de "situações complexas" de Webb.

Provas recomendáveis para a exploração do aspecto "crítico" (de controle reflexível do rendimento intelectual):

A estrutura destes testes consiste em dar um material para ver, no qual vários erros que devem ser descobertos. Segundo se trate de um material conceptual (provas de provérbios e silogismos), verbal (provas de construção gramatical) gráfico (provas de comparação de figuras e relações especiais), este tipo de prova poderá apresentar correlação, mais ou menos, com o correspondente homólogo das anteriores.

LEITURAS RECOMENDADAS

— Symposium sobre *The Nature of Intelligence*, no VIII Congresso Internacional de Psicologia de Oxford.

— E. Mira: Que esla Inteligência? Rev. de Pedagogia — Madrid — Oct. de 1923.

— Leituras recomendadas acessoriamente.

— Terman-Merril — *Measuring Intelligence* — H. Mifflin Co. 1937.

— Thomson — *The Facial Analysis of Human Ability*. Id. 1939.

— Thorndike — *The Measurement of Intelligence*. Teachers College. New York.

— Wechsler — *The Measurement of Adult Intelligence*. W. Wilkins. 1941. Pintner — *Intelligence Testing*. H. Holt, 1930.

DOCUMENTAÇÃO

Tendências modernas da biblioteca

HELCIA DIAS

*"The true university of these days
is a collection of books"* Carlyle.

*
* *

No exame da função desempenhada pela Biblioteca na sociedade moderna verificam-se, cada vez mais acentuadas, as seguintes tendências:

1. socialização;
2. cooperação entre os serviços nela executados;
3. standardização e simplificação dos métodos de trabalho.

SOCIALIZAÇÃO

1. A socialização da Biblioteca, antes apenas formal ou teórica, é hoje um fato real, facilmente comprovável pela análise das condições econômicas e sociais que concorreram para essa transformação.

Existiram no século passado numerosas bibliotecas particulares. Raro era o homem público, ou mesmo de profissão liberal, como médico ou engenheiro, que não possuísse a sua biblioteca própria, instalada em casas amplas e confortáveis. A escassez de habitações adequadas, tornando quase obrigatória a moradia em apartamentos de exíguas dimensões, para a grande maioria da população — fenômeno aliás observado em todo o mundo de após-guerra — foi um dos primeiros fatores a modificar aquele hábito. E são conhecidos de todos nós aqueles casos onde, com o desaparecimento do chefe da casa, via-se a família a braços com o problema de doar ou vender a qualquer instituição a biblioteca legada.

Além disso, o astronômico aumento geral no custo da vida verificado nas últimas décadas deste século, aliado à elevação de preço na própria indústria do livro — tornando quase proibitiva a sua aquisição — foram os principais responsáveis pela queda do consumo de livros por particulares.

Observemos a nós mesmos, como representantes da classe média, em face desse problema da compra de livros, e muito nos surpreenderemos com o resultado da observação. De fato, habituamo-nos a comprar apenas o estritamente necessá-

rio: livros didáticos para nossos filhos, alguns dicionários lingüísticos e bilíngües, livros sobre educação e assistência à criança, e um ou outro de ficção — romance ou poesia — que seja muito de nosso agrado. Pois é isso, apenas, o que geralmente comporta uma estante de casa de família... Quanto ao restante — livros técnicos, últimas novidades em nossa profissão, ou a imensa variedade de obras sobre todos os assuntos que possam interessar a cada um de nós — acostumamo-nos, insensivelmente a dispensar, ou então a procurar emprestado na biblioteca mais próxima.

Esse recuo no consumo de livros é tão geral, tão da atualidade, que tem dado motivo, ultimamente, a várias crônicas e notícias de jornal. Dentre elas citamos:

"Informa-se de Belo Horizonte: das 50 livrarias existentes na capital mineira antes da guerra, apenas 10 estão funcionando regularmente. Os livreiros responsabilizam o preço exorbitante do livro como causa fundamental da crise reinante. Será apenas isso?" (Correio da Manhã, julho de 1949)

Na reportagem de Pedro Gomes (Diário de Notícias, 3 de julho de 1949), sob o título dramático — A crise do livro ameaça a cultura nacional — vemos o autor entrevistar a vários editores sobre o que ele chama a crise do livro e, com os mesmos editores, por entre frases pessimistas como: "a fase do livro já passou", "o desprezo ao livro", "estaria deflagrada uma desastrosa crise de consumo", "a debâcle é universal nos domínios da leitura — não foi só o homem brasileiro que deixou de comprar livros...", etc., chegar a uma conclusão inteiramente falsa do problema — "a cultura brasileira está em perigo..."

Ao nosso ver, aquele tempo das "vacas gordas" chorado pelos editores, de fato já passou. E, pelas razões já apontadas:

- falta de acomodações adequadas ao colecionamento de livros em casa;
- aumento do custo de vida e aumento do custo do livro, em desacordo com o padrão médio de ordenados;
- e, principalmente, por já sentir o público que é através da biblioteca, funcionando realmente como uma verdadeira institui-

ção social, tão imprescindível quanto uma escola, hospital ou universidade, que êle deverá receber o mais moderno aperfeiçoamento para sua técnica, o conhecimento das obras mais variadas da literatura universal, enfim, tudo aquilo que foi, antigamente, apenas o privilégio de alguns.

COOPERAÇÃO

2. Cooperação entre os serviços nela executados

"cooperation is obviously one of the most promising methods of attacking the problem of high costs" (Wilson and Tauber, The university library)

E' quase desnecessário descrever as vantagens de um trabalho feito cooperativamente, e salientar o resultado obtido por um conjunto de esforços, em contraste com aquêle proveniente de uma iniciativa isolada ou individual.

A definição do cooperativismo como doutrina econômica é aquela que preconiza "a difusão das sociedades cooperativas, cujo fim é suprimir, quanto possível, os intermediários na vida econômica, para que os lucros dêstes revertam em benefício dos produtores ou consumidores associados." (Álvaro Magalhães, Dicionário enciclopédico brasileiro ilustrado).

Entretanto, num sentido mais largo, pode-se dizer também, que é um agrupamento voluntário de várias entidades semelhantes, com o sentido de melhor servir a uma finalidade.

A sua aplicação em bibliotecas vem sendo tentada há vários anos, e todos os autores são unânimes em reconhecer as vantagens que a mesma lhes poderá trazer. John L. Thornton, em *Special libraries methods*, diz: "as condições modernas tornaram o isolamento impossível, porque, o contato com instituições possuindo problemas similares estimula o progresso que é necessário à existência de uma viva coleção de livros." No *Annual Report of the Librarian of Congress*, de 1948, lemos: "Já foi descoberto há muito tempo que o trabalho de biblioteca é uma atividade para a qual uma cooperação interinstitucional, numa larga base, não somente é beneficiadora e desejável, como também absolutamente essencial."

Os planos de trabalho cooperativo entre bibliotecas passaram por uma longa fase de discussão e experiência, e somente hoje atingiram, nos E.U.A. e em alguns países europeus, o seu pleno desenvolvimento. Sobre essa experiência estrangeira devem estar atentos os países onde se verifica algum atraso nas atividades da biblioteca, pois poderão, daí em diante, realizar com mais segurança, e pelos processos mais modernos, todas as operações que ainda lhes restam completar nesse terreno.

As atividades de biblioteca que têm sido resolvidas por medidas cooperativas são:

a) *Aquisição de livros.* Esse trabalho importa numa rotina trabalhosa. Requer conheci-

mento e pesquisa minuciosa de bibliografias, fontes de informação cada vez mais numerosas, contato com livrarias, editoras, encomenda, etc. Feito por uma biblioteca ou uma agência central, seria enormemente facilitado e beneficiado, além de trazer a vantagem dos grandes descontos que uma compra de maior vulto sempre comporta.

E' interessante observar o resultado obtido com o *Plano Farmington*, realização da Biblioteca do Congresso, em 1948, destinado à aquisição cooperativa de publicações estrangeiras para bibliotecas de pesquisas. Verificou-se que todas as bibliotecas desse gênero importam livros estrangeiros. E, que agindo elas isoladamente, aplicando o critério geral de seleção, viriam todas a comprar o *melhor livro* de um determinado assunto. Conseqüentemente, entrariam no país vários exemplares de uma só obra, em detrimento do conjunto de *todos os bons livros* do assunto em questão, cujo conhecimento global, evidentemente, traria maior aproveitamento ao público. Com o planejamento cooperativo da encomenda, a seleção tem sido orientada de forma a que cada publicação estrangeira de valor de entrada em alguma biblioteca do país. Há ainda a vantagem de cada biblioteca saber onde encontrar as obras complementares do mesmo assunto.

Do *Plano Farmington* participaram 31 bibliotecas americanas, que aceitaram a responsabilidade da encomenda e pagamento de todas as obras especializadas de determinado assunto, enquanto a Biblioteca do Congresso incumbia-se da compra de todas as outras publicações restantes. Os assuntos cujas publicações completas foram adquiridas são: Heráldica, Genealogia, Esporte, Educação (teoria, psicologia, Kindergarten, etc.), Escolas (higiene, arquitetura, etc.), Ciência militar, Ciência naval, etc. E os países fornecedores foram: França, Suécia, Suíça, Bélgica, Holanda, México. (Annual Report L. of Congress, 1948, p. 84/85).

b) *Aquisição de aparelhos elétricos* (Hollerith ou outros) para confecção de cartões do leitor, duplicação e impressão de fichas, montagem e equipamento de laboratório para microfotografias, etc., todos de grande vantagem para as pequenas bibliotecas, as quais, mediante um gasto reduzido, dispõem de materiais os mais aperfeiçoados.

c) *Catálogo e Classificação.* São de grande alcance as possibilidades nesse terreno. Se pensarmos em todas as dificuldades provenientes da aprendizagem dessas técnicas, todo o tirocínio e experiência que requerem, todo o tempo que absorvem, veremos que se trata, realmente, de um trabalho destinado a ser feito por um órgão central, e por uma equipe ultra-especializada de funcionários.

Essas atividades processam-se cooperativamente pela participação de várias bibliotecas junto a uma instituição para esse fim credenciada. Nos Estados Unidos a Biblioteca do Congresso vende a outras bibliotecas, desde 1901, as duplicatas das suas fichas impressas. Esse foi o seu primeiro passo para a catalogação cooperativa.

Dai em diante, aquela Biblioteca não poupou esforços para aperfeiçoar o seu sistema de distribuição de fichas, e, durante o ano de 1948 vendeu 22.272.564 fichas a outras bibliotecas. (op. cit. p. 94).

Aqui no Brasil, trabalho semelhante é realizado pelo *Serviço de Intercâmbio de Catalogação*, instalado no 7.º andar do Min. da Fazenda, e que é uma cooperação entre a Fundação Getúlio Vargas, o D.A.S.P. e a Imprensa Nacional.

O S.I.C. já recebe fichas de 54 bibliotecas cooperantes, fichas essas que, depois de revistas para fins de uniformização, são mandadas imprimir na Imprensa Nacional e, em seguida, postas à disposição de outras bibliotecas que as desejarem. Publica o *Catálogo de Fichas Bibliográficas* (1948), "o qual reúne em uma única ordem alfabética os autores e títulos das obras já catalogadas por diversas bibliotecas brasileiras, dando para cada uma o número de impressão correspondente, número pelo qual pode a ficha ser encomendada."

Tal iniciativa deve ser merecedora de todo apoio por parte das bibliotecas brasileiras, e nunca é demais ressaltar as vantagens que nela podem ter ponto de partida:

- facilidades que oferece para a confecção do *Catálogo Coletivo das Bibliotecas Brasileiras*, em elaboração na Fundação Getúlio Vargas;
- possibilidade de entrosamento com o plano de aquisição cooperativa do livro. Isto é, encomenda do livro feita paralelamente com a encomenda da ficha;
- enorme economia e facilidades proporcionadas às bibliotecas que dispõem de pessoal reduzido e inexperiente; as bibliotecas que precisam atualizar seus sistemas de catalogação e classificação; àquelas, enfim, que não dispõem de verba suficiente. Deve-se considerar que uma coleção de 6.000 fichas importa em Cr\$ 960,00, quantia correspondente apenas ao salário mensal de um servente.

*
* *

Sobre o capítulo da *cooperação entre bibliotecas* cremos que muito ainda terá que ser dito, pois suas possibilidades serão imensas no futuro.

Todavia, no momento presente, o que mais importa encarecer aos bibliotecários brasileiros é a necessidade premente de espírito de colaboração, do trabalho feito por equipe, de isenção para reagir contra individualismos e partidarismos vãos, e da compreensão, enfim, de que, dentro de uma biblioteca há coisas muito mais importantes a realizar do que uma mesquinha disputa de regras na preparação do livro que é — afinal de contas — apenas o veículo da sabedoria que contém.

A propósito, transcrevemos judiciosas palavras de Henry Evelyn Bliss, publicadas em seu livro *The organization of knowledge in libraries*:

"Porque os principais ramos do conhecimento humano, e os principais conceitos e relações da ciência impessoal, são mais estáveis do que os interesses pessoais, práticos e intelectuais do homem, os quais passam, assim como passa a mente de quem os sustentou" (p. 318)

ESTANDARDIZAÇÃO

3. *Estandardização e simplificação dos métodos de trabalho.*

"closely affecting the problem of central cataloguing is the question of simplification and standardization of cataloguing rules" (Report of librarian of Congress, p. 21)

Esse assunto é como um corolário dos anteriores. Por força do que foi dito nos mesmos, vê-se que uma das mais importantes tendências atuais da biblioteconomia diz respeito à *estandardização e simplificação* das regras destinadas à preparação dos livros. E, pela simples razão de que, quanto mais intuitivas e racionais forem essas regras, tanto mais largamente aplicáveis serão, resultando daí, sob todos os ângulos, enormes benefícios para a biblioteca como função social.

Com relação às normas para *catalogação* de livros, voltamos a citar o Relatório de 1948 da Biblioteca do Congresso. Vemos no mesmo, à p. 22, que a referida Biblioteca adotou, desde 1908, as regras de catalogação do Código da *American Library Association*.

Entretanto, o custo crescente da catalogação mostrou que deviam ser evitados os excessivos detalhes bibliográficos ali indicados. Como consequência resolveu aquela entidade elaborar, em 1946, um novo Código para seu próprio uso. Esse novo código foi impresso em 1947, submetido a experiências durante um ano, e, finalmente aprovado em junho de 1948 em realização da Conferência da American Library Association, ficando, porém, ainda sujeito a "posteriores modificações no interesse da simplificação".

As *Regras para a Catalogação Descritiva da Biblioteca do Congresso*, de que ainda não temos conhecimento, passaram desde então a ser o padrão oficial de catalogação nas bibliotecas americanas.

Ainda a favor da tese de simplificação das regras de catalogação, chamamos atenção para a vantagem que tal fato traria para vários problemas, e principalmente para aquele que diz respeito à *catalogação atrasada*, problema existente em quase todas as grandes bibliotecas e como que a desafiar todas as providências tomadas nesse sentido, até hoje.

Como exemplo citamos o que vem dito em — *Columbia University. Report of the Director of Libraries for the academic year ending June 30,*

1947, p. 15: "It would take approximately \$40,000 annually for a period of five years in addition to present appropriations to clear up the 142,229 volumes awaiting cataloguing..." "We have been doing what we could to simplify procedures..."

Com a eleição da diretoria da *Associação Brasileira de Bibliotecários*, recentemente levada a efeito, é de se esperar que também entre nós alguma coisa seja realizada no sentido da *simplificação e standardização* dos métodos de trabalho a serem postos em prática nas bibliotecas brasileiras.

Quanto à *Classificação* a adotar, cremos que a eleição de 2 ou 3 alternativas — por ex: Dewey, Congresso e Bruxelas — apostas à ficha impressa, daria a necessária elasticidade. Cada biblioteca adotaria a que lhe parecesse mais indicada, restando-lhe ainda o recurso do desdobramento ou acréscimo de cabeçalhos de assunto, de acordo com

a maior ou menor especialização da biblioteca em questão.

BIBLIOGRAFIA

U. S. Biblioteca do Congresso. Annual Report of the Librarian of Congress for the fiscal year ending-june, 30, 1948, Washington, U.S. Government Printing Office, 1949.

Henry Evelyn Bliss — The organization of Knowledge in libraries and the subject-approach to books. 2d. ed N.Y., H.W. Wilson c., 1939.

Wilson and Tauber — The University library. Chicago, University press, 1945.

Columbia University — Report of the Director of Libraries for the Academic year ending June, 30, 1947, N. York, Morningside Heights, 1948.

* *
*

Administração Direta, o pessoal que trabalha num órgão pode trabalhar em qualquer dos outros (Escritório da Fazenda pode passar para a Agricultura); o material de um pode ser utilizado por outro, mediante simples expediente burocrático (canhões do Exército podem ser entregues à Aeronáutica); o dinheiro que um gasta provém da mesma fonte que o dinheiro gasto pelos outros (o Tesouro Nacional é a fonte comum de abastecimento); as normas que regulam as atividades meios são as mesmas para todos (há um só Estatuto para todos os funcionários); o patrimônio é um só, embora cada órgão administre os que lhe são confiados (o D.A.S.P. está alojado em dois andares do Palácio da Fazenda e não paga aluguel). Além disso, há mais o fato relevante de que nenhum desses órgãos tem projeção externa pode falar em seu próprio nome, assumir obrigações com terceiros ou exigir direitos. Isso quer dizer que nenhum deles tem personalidade própria, é pessoa jurídica. Se, por exemplo, o Serviço de Economia Rural, do Ministério da Agricultura, impedindo, abusivamente, a exportação de uma partida de laranjas, der prejuízos a certo produtor, esse poderá reclamar em Juízo a respectiva indenização, citando, porém, a Fazenda Nacional, a União, e jamais o Serviço de Economia Rural ou o próprio Ministério da Agricultura. É que, que na Administração Direta, a personalidade é da União, e que, custeia os serviços ou paga os prejuízos é o Tesouro Nacional. Na Administração Indireta, dá-se justamente o contrário: cada órgão tem seu próprio pessoal (Escritório do Instituto dos Comerciantes não trabalha no Instituto do Açúcar e do Alcool); seu material (as máquinas de escrever que estiverem sobrando no Banco do Brasil não podem ser requisitadas para o Instituto de Resseguros); seu dinheiro (se faltar dinheiro para pagamento de benefícios aos Industriários, nada tem com isso o Instituto de Marítimos); seu patrimônio (os navios do Loide Brasileiro não podem ser requisitados pelo Serviço de Navegação da Amazônia); suas normas instrumentais (os regulamentos de pessoal do S.A.P.S. independem dos regulamentos de pessoal da Companhia do Vale Rio Doce); sua personalidade jurídica (cada órgão da Administração Indireta responde, perante terceiros, pelo que faz e pode exigir direitos em seu próprio nome). — (Celso de Magalhães — Revista do Serviço Público — maio de 1949 — pág. 49).

* *
*

"O país é uma vasta feitoria que a metrópole explora pelos processos coloniais os mais retrógrados. Se a despesa federal, já em 1932, era de \$2.859.669 contos de réis, empregavam-se na Capital e quase exclusivamente para a Capital \$2.465.728 contos, ou 86,22%. E os \$393.941 contos restantes, ou 13,22%, gastos fora da Capital, não eram a mais bem dizer que despesas de ocupação e de exploração". — (M.A. Teixeira de Freitas — Revista do Parlamento, n.º 4 — pág. 74 — 1947).

DOCUMENTÁRIO

RELATÓRIO HOOVER

O Grande Governo

Pode êle funcionar eficientemente?

SÍNTESE EXTRAÍDA
DO SUPLEMENTO DE "FORTUNE"
MAIO DE 1949

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)
(conclusão)

Uma síntese dos relatórios parciais da COMMISSION ON ORGANIZATION OF THE EXECUTIVE BRANCH OF THE GOVERNMENT.

(VII PARTE)

ATIVIDADES MÉDICAS

O governo federal presta agora a assistência médica a uns 24 milhões de pessoas — quase um sexto da população. A maioria dos beneficiados (18.000.000) é constituída pelos veteranos seguida pelo grupo constituído pelo pessoal da ativa das forças armadas e seus dependentes, pelo grupo dos servidores civis, do pessoal da marinha mercante e muitos outros grupos menores. As quarenta repartições do governo que prestam essa assistência planejaram gastar cerca de 2 bilhões no ano fiscal de 1949 (dez vezes mais do que se gastou em 1940).

Esses órgãos "conseguem verbas e constroem hospitais com pouco conhecimento da necessidade dos outros e sem consideração para com ela". Em 30 de junho de 1948, existiam apenas 155.000 pacientes nos hospitais do governo; mas a *Veteran's Administration* já havia suprimido 5.600 leitos hospitalares por falta de médicos para atendê-los. Fala-se em convocação a fim de recrutar médicos em número suficiente para atender ao serviço das forças armadas. Enquanto isto, os serviços de assistência do governo federal, em franca concorrência uns com os outros, retiram, desnecessariamente, os médicos do campo de suas atividades profissionais privados e o interior "fica, de modo horrível, a míngua de médicos".

"Ninguém assume a responsabilidade por um plano de assistência que a tudo envolva nesse ter-

reno. Nem há mesmo uma definição clara das classes de beneficiários para os quais se deve planejar a assistência. O governo está assumindo incalculáveis obrigações sem considerar devidamente o seu custo, a falta de profissionais em número necessário para execução do trabalho e o efeito contrário de seu plano sobre o sistema hospitalar do país".

ITENS

Mais de oitenta e cinco por cento de 1.25 bilhões gastos com o serviço federal de assistência no ano fiscal de 1948 foram consumidos em serviços médicos. O restante foi despendido com os trabalhos de saúde pública, pesquisas, treinamento de pessoal e administração. A pesquisa gastou apenas 4 por cento do total.

- O custo de construção dos hospitais públicos vai de 20.000 a 51.000 dólares por leito comparado com uma estimativa de 16.000 feita para os demais hospitais.

- A *Veteran's Administration* só pode tratar dos veteranos que não são portadores de moléstias adquiridas no serviço militar quando há em seus estabelecimentos, leitos, vagas para serem hospitalizados. Por isto cerca de 100.000 leitos

nos hospitais da V.A. estão destinados a atender os veteranos que estão nesse caso, tendo sido autorizada a construção ou foram mesmo construídas as necessárias instalações para atendê-los.

• Devido ao fato dos veteranos não portadores de doenças adquiridas no serviço só podem, pela lei, receber assistência no hospital, é impossível dar-lhes abrigo ou assistência clínica menos dispendiosa, inclusive os tratamentos preventivos que poderiam evitar hospitalização longa e crônica.

RECOMENDAÇÕES

1. Deve ser criada uma *Administração Médica Central* que ficará encarregada do serviço de Saúde, de todos os hospitais da V.A., dos serviços médicos em geral, dos hospitais das forças armadas americanas nos Estados Unidos continentais (com exceção de um centro médico para cada serviço) e de todos os seus hospitais nas zonas militares dos países, com exceção dos situa-

dos nas áreas situadas no exterior e os quatro hospitais civis da Zona do Canal.

2. A administração deve ser assessorada por um conselho composto pelos Cirurgiões Gerais do Exército, da Marinha, pelo Cirurgião da Aeronáutica e pelo Administrador dos Negócios dos Veteranos ou seu representante.

3. O Congresso deve definir claramente os direitos e prioridades de todos os que podem recorrer à assistência médica prestada pelo Estado.

4. Deve-se proceder a um levantamento a fim de determinar a necessidade de auxílio governamental de emergência às escolas médicas.

5. “Pode-se resguardar de melhor maneira o futuro do país utilizando-se de todos os meios disponíveis a fim de evitar as doenças em vez de promover uma ilimitada facilidade de hospitalização destinada ao tratamento dessas doenças... Deve ser dada à pesquisa, à medicina preventiva, à saúde pública e a educação a maior prioridade no que pese importância”.

ADMINISTRAÇÃO NO ULTRAMAR

Fôra o comércio e a diplomacia tradicionais, quase a única atividade dos Estados Unidos no ultramar antes da II Guerra Mundial era a de governar seus territórios. A guerra e a agressão soviética impuseram a criação de novos, grandes e dispendiosos setores de atividades. O governo está gastando 1.25 bilhões por ano para proteger a recuperação econômica em dezenove países. Como êsse e outros planos devem ser executados com urgência no exterior, foram êles caracterizados pela “confusão, pelas inconsistências e incertezas da política e do plano, com as deficiências que se seguem inevitavelmente como resultado da improvisação e falta de um planejamento completo”.

Tem havido sérios atritos entre o Departamento de Estado que, em tese, é o encarregado da política de ocupação — e o exército que a executa. Agora o exército quer libertar-se do encargo, afirmando com razão que não está em condições para desempenhar funções de importância como a de criar governos representativos, de restabelecer as liberdades civis, etc. A responsabilidade pelo Programa de Recuperação Européia está dividida entre a *Economic Cooperations Administration* e o Departamento de Estado, com os inevitáveis desentendimentos.

Com violação do princípio americano de que os civis não podem permanecer muito tempo sob o controle militar, Guam e Samoa há meio século são governados pela Marinha. Esta também governa agora as antigas ilhas sob mandato japonês, cuja administração foi confiada aos Estados Unidos. As principais funções de governo nessas ilhas — educação, saúde pública, bem estar social, agricultura e desenvolvimento econômico — pouco tem a ver com o comando de uma armada.

Ao Departamento do Interior falta tanto organização como autoridade adequada para cumprir sua função de administrar os territórios de Alaska, Hawaii, Porto Rico, Ilhas Virgins e várias pequenas ilhas do Pacífico.

A Comissão Hoover não chegou a uma solução firme para esses problemas. Sua melhor sugestão é a de que todos os programas podiam ser fundidos, encarregando-se de uma *Administration of Overseas Affairs* (*) da sua execução. Esta medida, argumenta a Comissão, simplificaria o problema de unificação do controle, possibilitaria a criação de uma equipe de pessoas treinadas em administração colonial, reduziria o número de repartições do governo e de órgãos subordinados ao Presidente da República.

(*) Administração dos Negócios Ultramarinos.

PESQUISAS

Com os seus inúmeros planos de pesquisas o governo federal gastou, em 1947, 625 milhões, não se contando o custo de pesquisas realizadas no setor da energia atômica. A comissão não fez um exame separado desse campo de atividade, mas tendo por base o recente relatório do Conse-

lho de Pesquisa Científica, recomendou que: (1) seja o Presidente da República autorizado a coordenar tôdas as pesquisas realizadas pelo governo federal; (2) que seja criada a Fundação Nacional de Ciência para assisti-lo nesse mister.

ESTATÍSTICA

A Comissão encontrou muitas falhas no processo de coleta e registro dos dados da Estatística do Governo federal que empregava, em 1947, 10.500 pessoas em cinquenta diferentes repartições, com uma despesa de cerca de 43 milhões por ano. Primeira falha: pessoal mal preparado, coordenação incompleta, superposição de funções, conflitos jurisdicionais, falta de homogeneidade,

de padronização, de definição e de classificação, contradição nos relatórios, falta de dados sobre certas áreas, detalhes excessivos nos relatórios e demora na divulgação.

Recomendação: Que a Divisão de Estatística do Serviço de Orçamento seja investida de autoridade para coordenar todos os serviços estatísticos do governo.

NEGÓCIOS DOS VETERANOS

No ano fiscal de 1950, de acôrdo com as estimativas orçamentárias, a Administração dos Veteranos gastará 5.3 bilhões — cerca de 11 por cento do orçamento nacional e mais do que qualquer outro órgão do governo federal, com exceção dos Estabelecimentos Militares e do Tesouro.

A II Guerra Mundial produziu 14.900.000 novos veteranos com direito aos serviços da *Veteran's Administration*. Sua organização antiquada não está em condições para desobrigar eficientemente de seus encargos atuais. O resultado é o desperdício de verbas e irritante demora na prestação de serviços aos veteranos.

A *Veteran's Administration* esta manca por causa dos conflitos entre as suas autoridades centrais e regionais, por causa também de suas inúmeras sub-unidades, do número excessivo de funcionários de *staff* encarregados de zelar pela execução de seus vários programas de trabalho, dos excessivos e complexos regulamentos que tratam de suas normas e processos de ação. Tudo isto gera a confusão e a divisão das responsabilidades.

ITENS

Os regulamentos da *Veteran's Administration* estão condensados em oitenta e oito manuais, 665 variedades de boletins técnicos e mais de 400 circulares.

• Em 30 de junho de 1948 a V.A. estava lidando com quase sete milhões de apólices de seguro de vida com um valor nominal de quase 40 bilhões. Para isto, possuía 15.432 empregados, que tratavam, em média, de 450 apólices

cada um. Uma companhia privada de seguros tem em média um volume de trabalho de 1.762 apólices por empregado.

• O tempo médio requerido para procurar uma cobrança de seguro na V.A. é de oitenta dias. As companhias privadas pagam de 71 a 82 por cento de seus seguros dentro de 15 dias depois da notificação da morte do segurado.

• A *Veteran's Administration*, que despendeu uns 2 bilhões no ano fiscal de 1949 com a educação, exerce ineficiente contrôle sobre a qualidade e utilidade do ensino que ministra. Muitas vezes paga injustificavelmente os mais altos preços possíveis pela instrução e equipamento. Irrita muitos veteranos estudiosos por causa de sua maneira grosseira de administrar as pensões de subsistência.

• Os veteranos e seus dependentes também sofrem indevida demora no recebimento de pensões e auxílios a que tem direito por motivo de invalidez. A verba para atender essa despesa, exclusive a de custo de administração, é agora de quase 2 bilhões por ano. Em dez anos de vigência da presente lei, a Comissão estima que aumentará para 2,7 bilhões por ano.

RECOMENDAÇÃO

1. A principal necessidade da Administração dos Veteranos é a de indireitar sua organização e seu funcionamento de acôrdo com os princípios estabelecidos no relatório da Comissão e relativos à Administração Geral do Executivo.

RELAÇÕES ENTRE A UNIÃO E OS ESTADOS

A cisão que se verificou no seio da Comissão motivada pelas questões de governo atingiu seu ponto culminante neste relatório. O vice-presidente Acheson e o membro da Comissão Forrestal, declarando que o assunto foge à alçada do órgão, recusaram positivamente cooperar nesta parte do relatório ou manifestar suas idéias a respeito. Não, houve, porém, outros dissidentes.

Cerca de 40 por cento das importâncias que agora gastam os estados, registra a Comissão, provém do Tesouro Nacional através das subvenções. Estas são concedidas para fins específicos tais como as de seguro social, saúde pública, educação, construção de estradas, etc., estipulando-se usualmente que o estado deve contribuir de certo modo com quantia igual a concedida pela União. Os fundos criados com o dinheiro do governo federal e do estado devem ser gastos segundo os propósitos especificados pelo governo federal e de acordo com as normas e padrões por ele estabelecidos.

Concorda a Comissão que o sistema de subvenções contribuiu para o estabelecimento de necessários padrões para os programas de bem estar e serviços de utilidade pública em todo o país, e concorreu para que se operasse a redistribuição da riqueza entre os estados mais ricos e os mais pobres. Isto roubou ao estado, porém boa parte de sua iniciativa e autonomia. Resultou, por outro lado, num tremendo aumento de departamentos e órgãos públicos federais destinados a executar os programas de trabalho implícitos nas subvenções. Resultou, também, na usurpação, pelo governo federal, “de fontes rendosas de impostos que po-

diam ser usados eficientemente pelos governos locais e estaduais”.

A Comissão recomenda discretamente: (1) “que as funções e atividades de governo sejam estimadas a fim de determinar o que seria com mais vantagem desempenhados pelos governos dos vários níveis e... (2) que nossos sistemas de impostos — nacional, estadual e local — sejam completamente revistos e que, nesta revisão, sejam enviados todos os possíveis esforços para que se deixe as localidades e estados recursos adequados com os quais possam retirar rendas necessárias para cumprir suas obrigações e enfrentar suas responsabilidades de governos estaduais e locais”.

Os sentimentos da maioria da Comissão revelam-se talvez de melhor modo nas duas perguntas para as quais todo o relatório só dão respostas parciais. A vista do tremendo crescimento e da tremenda transformação do governo em um grande mecanismo social e econômico destinado a servir e trabalhar pelo bem estar do povo, pergunta a Comissão:

1. *Como pode a espécie americana de democracia — uma democracia baseada na liberdade individual e extensiva participação do indivíduo no governo e no controle do governo — ser preservada e reforçada?*

2. *Ao mesmo tempo, como poderá o governo prestar os serviços que o povo cada vez mais dele exige, serviços esses que são necessários ao bem estar geral?*

FIM

★ ★
★

Tendo em vista o papel relevante dos serviços elétricos na economia nacional, deverá caber às próprias autoridades do governo brasileiro empreender o planejamento das diretrizes principais de desenvolvimento dos serviços de eletricidade e até mesmo a construção de redes de transmissão econômicas que sirvam ao público. Essa decisão implica, contudo, sérias considerações de ordem técnica, e, especialmente, financeiras. Merecem particular consideração as relações entre os empreendimentos privados, cujo objetivo principal, se pretenderem sobreviver como empresas remuneradas, é aplicar seu capital da maneira pela qual a respectiva administração julgue a mais segura e a mais lucrativa para o seu próprio interesse. Um dos fundamentais axiomas que presidem aos investimentos de capital, em empreendimentos arriscados, é que se possa escolher a maneira de aplicá-lo e administrá-lo, na esperança de que, através de uma boa administração, obtenha lucro ou renda, além de uma reserva que permita a retirada ou a proteção vantajosa do capital. Se o capital privado não estiver ciente da existência dessas condições elementares, recusar-se-á a participar desses empreendimentos e a propiciar material e serviços, que requeiram importantes e duradouros investimentos em instalações imóveis. O capital se conformará com regulamentos razoáveis que impeçam lucros extraordinários e exijam serviços eficientes, mas as administrações estão sujeitas a erros, à falta de descortino, à avareza e, possivelmente, à relativa indiferença pelas necessidades públicas. Portanto, todas as vezes que a coletividade depender do capital privado para serviços benéficos e necessários, faz-se mister um regulamento baixado pela autoridade pública que seja competente, justo e de amplo descortino. O Brasil tem dependido largamente do capital e administração estrangeiros para desenvolvimento dessas indústrias, para as quais os investimentos são de monta, e o rendimento provável, ou renda bruta anual, representa apenas pequena parcela do investimento. Isto ocorre particularmente no que concerne aos serviços públicos. O contínuo crescimento desses serviços para fazer face às necessidades das comunidades em desenvolvimento progressistas, freqüentemente exigem investimento adicional maior que os lucros anuais. Pequenos capitalistas, que investiram todas suas disponibilidades em uma usina inicial, são incapazes de ainda despende o capital necessário às ampliações, sem recorrer a outras fontes de dinheiro, o que freqüentemente lhes desagrada fazer. De outro lado, o capital raramente se interessa por pequenas especulações. O financiamento de grandes organizações, além de diminuir os custos do empreendimento, é mais fácil. Portanto, os projetos mais satisfatórios e de custo mais baixo, capazes de corresponder às necessidades do público emanem normalmente de grandes organizações privadas, quando não apoiadas na responsabilidade estatal baseada direta ou indiretamente no poder de tributação sobre todos os recursos da população beneficiada. — (A Missão Cooke no Brasil — pag. 198 — Fundação Getúlio Vargas — 1949).

DOCTRINA

Da Prescrição

OSVALDO DE SOUZA VALLE

DA PRESCRIÇÃO

1. CONCFITO
2. OBJETO
3. ESPÉCIES
4. ELEMENTOS
5. HISTÓRIA
6. CAUSAS E EFEITOS
 - a) Causas
 - b) Efeitos
7. VANTAGENS
8. A PRESCRIÇÃO NO CÓDIGO CIVIL E NAS LEIS ANTERIORES
9. PESSOAS CONTRA AS QUAIS NÃO CORRE A PRESCRIÇÃO
10. CASOS EM QUE A PRESCRIÇÃO SE INTERROMPE OU NÃO SE INTERROMPE
11. OS PRAZOS DA PRESCRIÇÃO
12. CONCLUSÃO

DA PRESCRIÇÃO

I — CONCEITO

Prescrição é a perda de um direito não exercitado nem reclamado, num certo lapso de tempo, e na ausência de causas que a impeçam ou lhe suspendam o curso.

O atual Código Civil Brasileiro situa a Prescrição na Parte Geral, e o Usucapião no Direito das Coisas. Coelho Rodrigues, e, com ele, muitos outros juristas e tratadistas opinavam pela unidade do instituto; não menos numerosos, porém, são aqueles, que, de acôrdo com o Código Civil Alemão, preferem distinguir na Prescrição dois institutos: o da *prescrição* que só se refere aos bens patrimoniais, ou prescrição propriamente dita, e o do Usucapião, pertinente ao direito das obrigações; — a primeira *extintiva*, a segunda *aquisitiva*; enquanto uma apenas desonera, a outra confere um título, gera direitos, acresce a fazenda e produz efeitos, que podem ir além do beneficiário nominal.

Ainda em ressonância com o Código antigo, definem os dicionários comuns:

Prescrição é a extinção de um direito que se não exerceu nem reclamou em determinado tempo, ou de obrigação, cujo cumprimento não se exigiu, em prazo curto.

II — OBJETO

O objeto da Prescrição no atual Código Civil Brasileiro como no Código Civil Alemão, é a ação, e o seu

efeito imediato, a suspensão para sempre de qualquer ação, demanda ou litígio que, sob qualquer outro fundamento ou pretexto, contra ela se apresente.

Se, com a Prescrição, cessa todo e qualquer direito à ação, para o portador do título, claro está que cessará para terceiros, inclusive para os seus próprios herdeiros.

III — ESPÉCIES

Da antiga definição deduz-se facilmente que há duas espécies de Prescrição; a primeira é a derrelicção ou abandono da coisa e de seu feitos, chamada aquisitiva, porque, à inércia de um, se segue a posse do outro; a segunda consiste na remissão de um compromisso, obrigação ou dívida, diz-se liberatória, porque exime, isenta, exonera. Uma, por Usucapião, atribui posse *de jure* isto é, confirma na posse o que já a tinha *de facto*, pacífica e não contestada, durante todo o tempo que a lei estatui; a outra desobriga o faltoso que não foi citado nem importunado, de sanar sua falta para com o lesado; ao devedor insolvente de restituir ao credor que não se fez lembrado, num certo prazo, capital e prêmio.

IV — ELEMENTOS

A raiz da definição, para que se prefigure a espécie, importa que concorram pelo menos três elementos, a saber:

1.º A falta de pagamento ou satisfação por parte do devedor ou lesado;

2.º A inércia e inação do lesado;

3.º O prazo da lei.

Ora, exatamente no instante em que cessa o direito de um, começa o direito do outro.

Tudo que é humano é transitório, isto é, tem começo e tem fim; dura, mas não dura sempre. Além disso, não se concebem direitos sem deveres; Ao proprietário titulado incumbe não só prover a sua propriedade, senão também defendê-la, se quiser manter constante e efetiva posse, ao credor, ofendido ou lesado, reclamar o que lhe é devido, exigindo o capital e os juros, a seu tempo, e na omissão do devedor, reclamar, fazer valer os seus direitos, escudado na lei; exigindo o lesado ou ofendido de qualquer espécie, com toda a energia que a lei lhe permite, ao ofensor, plena satisfação. A sociedade é que não pode sofrer indefinidamente o abandono e a inércia, o comodismo e a inação, a ausência e o desinteresse, dos que negligenciam os seus direitos, pois não é compreensível que tais direitos possam existir sempre, sem o cumprimento dos deveres que lhe são correlatos, de assistência e defesa. Cícero, Wolf, Denisart, Demangant, Lunot, e muitos outros reconhecem a sabedoria da lei intervindo oportunamente para restabelecer o equilíbrio da função social, que podia ser grandemente perturbado por reclamações serôdios de direitos, que nunca foram negados, mas pelo contrário, largamente amparados na lei, que concede aos seus titulares os necessários prazos de ação e remédio eficazes.

V — HISTÓRIA

De acôrdo com qualquer dicionário, *Prescrição* é o ato de prescrever, e vem do latim *praescritio*, derivado do verbo *praescribo*, *praescribere*, composto do prefixo *prae*, antes, e *scribere*, escrever, *ad litteram* escrever antes. Etimologicamente pois, *Prescrição* é aquilo que se escreve antes, será uma espécie de prefácio, prefação, antefácio,

prelúdio, profusão, preâmbulo, prólogo ou introdução, o contrário de epílogo, *post scriptum*, fêcho, remate, conclusão. No antigo direito quiritário, as ações eram todas perpétuas; desde, porém, que, a partir da segunda década do sexto século de fundação de Roma, foi atribuído ao pretor o poder de estatuir as ações, por exceção, não constantes do direito tradicional, criou ele as ações temporárias, assim ditas porque sujeitas a um prazo, antecipadamente fixado. Acontecia que a fórmula da ação temporária, pela qual, aquele funcionário recomendava ao juiz a absolvição do réu, se decorrido o prazo da lei, era precedida duma ementa, que recebeu o nome de *Prescriptio*; Logo Prescrição não era, a princípio, o objetivo em si mesmo, senão o nome que, com o andar do tempo, passou, por metonímia, da parte ao todo, do intrínseco ao feito, da recomendação pretoriana à decisão do juiz. A Prescrição aquisitiva vem das Doze Tábuas; a liberatória, surgiu sob Teodósio, a juízo dos pretores, como já vimos.

Em suas origens, quatro eram os fatos em que se fundamentava a prescrição:

- 1.º A necessidade de manter estáveis as relações jurídicas;
- 2.º O encerramento das demandas infundáveis;
- 3.º O castigo à inércia do titular;
- 4.º O interesse geral.

À proporção que o instituto se foi desenvolvendo e aperfeiçoando, outras muitas razões foram apresentadas e discutidas, as quais constituirão, com o acréscimo das já citadas aqui, o assunto do capítulo seguinte.

VI — CAUSAS E EFEITOS

a) Causas

Já apreciando o mérito da questão, já compulsando os tratadistas, vários são os fundamentos jurídicos, razões ou causas com que se alicerçar pode a Prescrição. Enumeremos as principais:

- 1.º A necessidade de manter a estabilidade das relações jurídicas.
- 2.º O interesse social de conhecer como certa, efetiva e não contestada a legitimidade dos títulos — segundo a mor parte dos exegetas, entre os quais Savigny, Laurant, Vampré, Colmo e Ruggiero e G. Giorgi.
- 3.º A ação do tempo, lenta, porém fatal, na concepção de Coviello.
- 4.º A conveniência de fixar um termo ao direito que deixou, indefinidamente, de ser exercitado e resguardado.
- 5.º O castigo imposto à inércia do titular como já vem de suas fontes e sustentam os modernos, entre os quais Savigny e Van Walter. (Cf. ainda Ordenações, Liv. IV, Tit. 79).
- 6.º O entrave que constitui, necessário, às ações serôdias e às reclamações intempestivas.
- 7.º A proteção do devedor contra o credor, que só tardiamente se mostra interessado em fazer valer o seu direito — opinião de Savigny esposada por muitos outros.
- 8.º A presunção de abandono ou renúncia, segundo F. Mourlon, Colin et Capitant, além de outros.

Todavia, força é convir, a negligência do titular, é mais um fator operante do que uma causa; nenhuma afronta fez a sociedade o negligente que deixou de defender o seu direito, nenhuma falta cometeu para que ela; e o seu direito, por isto mesmo nunca deixa de ser direito, tão válido, tão bom e tão legítimo, com qualquer outro; com a negligência, porém, tem início a decorrência do prazo, que na ausência de quaisquer causas preclusivas, é sempre falta.

- 9.º A limitação dos litígios, segundo Savigny.

Os feitos, demandados por ações recessivas, seriam intermináveis, acrescentando a circunstância e a possibilidade de não se fixarem muitos títulos de direito se fôsse abolida a figura prescritiva.

10. A cessação das demandas de difícil julgamento.

A manutenção de documentos e a longevidade das demandas, sem a prescrição, aluiria muita vez, um dos aspectos mais justos e legítimos do "*aquisito possessorium*", onde a formação do direito de um, cujo interesse sobre a

coisa é real, determina a linde divisória da caducidade de direito titulado a outrem.

Finis sollicitudinis et perculi litium (Cícero, Pro Coedina, cap. 26).

11. A ausência da ação, por parte do titular.

12. A defesa do devedor que já pagou uma vez, mas extraviou o *recibo* (e, no usucapião — a defesa do proprietário que perdeu o seu título) e a proteção que representa para os herdeiros, donatários e beneficiários (e no usucapião) — a proteção que significa para os posseiros de boa fé, — contra as investidas dos indivíduos inescrupulosos, grileiros ou chantagistas).

b) Efeitos

Os efeitos decorrentes da Prescrição são de duas espécies: relativos às pessoas nela interessados e relativos ao objeto.

Quanto às partes, verifica-se: a) Extinção dos direitos atinentes ao titular; b) liberação do compromisso e seqüente aquisição dos direitos pelo sujeito passivo.

Quanto ao objeto, determina-se o encerramento das ações.

De conformidade com a escola alemã, o objeto da Prescrição consiste nas ações. Nosso Código Civil seguiu, neste passo, o Código tedesco. Por conseguinte, os *direitos* embora considerados o objeto da Prescrição nas antigas leis, como na escola ítalo-francesa, que elas seguiam, já não devem logicamente ser dadas como prescritíveis, senão as ações. As ações é que prescrevem pela inércia e pela inapção do titular, que, não soube, não pôde ou não quis defender, em tempo hábil, os seus direitos. Prescritas as ações segue-se necessariamente a extinção dos direitos que, só elas podem salvar e manter.

A prescrição é uma sanção; por meio dela se reconhece a perda, ou cessação de um direito que não foi amparado nem defendido, como devia. Pelo fluir inexorável do tempo, correm todos os prazos; pela falta de ação, eles se perfazem, sobrevivendo o fato consumado. São, pois, prescritíveis todas as ações patrimoniais, tanto reais como as pessoais, de acordo com o art. 177 do Código Civil.

Se, porém, direitos e ações correm paralelamente, isto é, são simultâneos e conatos, nascem contemporaneamente, sem lapso de tempo que os separe, como acontece nas ações patrimoniais, cujos direitos são anteriores — as ações serão imprescritíveis; ex. a ação de nulidade matrimonial, a de filiação, a investigadora da paternidade ou maternidade.

Já nas ações de estado são posteriores os direitos; o objetivo delas é extingui-los, desde que, dada a inércia do titular, tenham decorrido os prazos, em proveito da estabilidade de uma situação desenvolvida e amplamente consolidada. Prescrevem-se, pois, de acordo com a lei, as seguintes ações de estado:

1. A ação para anulação do matrimônio;
2. A ação para contestar a paternidade;
3. A ação para contestar o reconhecimento;
4. A ação para contestar a adoção.

VII — VANTAGENS

Não se pode pretender que o instituto seja invulnerável, inatacável, perfeito.

Todavia, se se compararem os pontos fracos, que apresenta e as vantagens que o recomendam, avultam estas. E, porque avultam, acha-se ele incorporado à legislação dos países mais cultos e civilizados.

A sua vetustez — com raízes na Bíblia, depõe a seu favor, contra a pecha de imoralíssimo que alguns ainda lhe assacam, senão contra a acusação de rapina a que se tem atribuído o seu prestígio, na Roma dos césares. Entre as vantagens incontestáveis auferidas da Prescrição, poderemos citar as seguintes:

1. O interesse da paz e harmonia da sociedade;
2. A estabilidade das instituições jurídicas e o respeito a elas;
3. A extinção dos litígios, dificultosos, quer pela antiguidade, quer pela escassez de provas;
4. A limitação das demandas;

5. A proteção do réu contra o autor, quando este se prevalece de certas circunstâncias, usando de má fé, para embarçar o devedor.

Se a lei não protegesse o devedor, o credor de má fé poderia exigir dele, ainda que fora de tempo, um pagamento já realizado, fiando-se no extravio de documentos e na ausência ou morte de testemunhas.

Bem como poderia se habilitar nos inventários do devedor, buscando um ressarcimento indébito, mas facilmente aceitável.

VIII — A PRESCRIÇÃO NO CÓDIGO CIVIL E NAS LEIS ANTERIORES

1. Prevaleceu no Código Civil Brasileiro a colocação que à matéria fora dada, no projeto de Clóvis Beviláqua, ainda que depois de acalorada discussão no Senado, da qual participaram, entre outros, o autor do projeto, o Senador Coelho Rodrigues, autor do anteprojeto, e o Senador Gonçalves Chaves, autor do parecer apresentado àquela Casa do Congresso.

De acordo com o projeto, a Prescrição figurava, como figura, na Parte geral, Título III, e o Usucapião, em livro especial.

A prescrição extintiva e a liberatória deixava de constituir um só instituto, como indica o substantivo, passando a dois e distintos, como se depreende dos adjetivos.

Reservou-se, então o nome de Prescrição para a liberatória, e manteve-se o de Usucapião para a extintiva ou aquisitiva.

2. O art. 161 trata da “renúncia da Prescrição”, determinando que “esta pode ser expressa ou tácita” e só valerá sendo feita sem prejuízo de terceiro, depois que a prescrição se consumir. — Princípio reconhecido pelos tratadistas.

Comentando o Código Civil, ensina Clóvis Beviláqua: “Não se acham sujeitos à prescrição:

a) Os direitos que são emanções imediatas da personalidade, como a vida, a honra, a liberdade, a parte pessoal do direito de autor e o nome ou firma comercial.

b) O direito da União, dos Estados e dos Municípios sobre os bens públicos (arts. 65 e 67, do C. Civil).

c) As ações de estado de família e da cidade; mas não os direitos patrimoniais, que decorrem do estado das pessoas.

d) As ações de referentes ao direito de exigir algum ato ou omissão correspondente ao estado de família, como o direito de alimento, e o direito que tem o marido de revogar a autorização dada à mulher para exercer qualquer profissão (art. 244).

e) A ação para reaver, na constância do casamento, os imóveis dotais estimados *taxationis causa* (arts. 293 e 298, do C. Civil).

f) A ação para haver os bens confiados à guarda de alguém por depósito, penhor ou mandato (art. 168, IV, do Código Civil).

3. No art. 162, estatui o Código Civil que a “prescrição pode ser alegada, em qualquer instância, pela parte a quem aproveita”.

Doutrina já aceita e confirmada pelos exegetas.

Participando das exceções peremptórias, desde as suas origens pretorianas, a prescrição independe da intenção do autor; ao interessado, entretanto, compete invocá-la, uma vez operada.

4. O art. 153 dispõe “que as pessoas jurídicas estão sujeitas aos efeitos da prescrição e podem invocá-los sempre que lhes aproveitar”.

Princípio admitido de modo geral.

A lei não distingue entre pessoa qualquer a pessoa jurídica, não reconhece privilégios, e não abre exceções, a não ser no prazo, que é menor para as entidades de direito público interno (art. 178, § 10), ou favor exclusivamente do Estado, determinando que “as dívidas ativas da União, dos Estados e dos Municípios são imprescritíveis. E isto se determina pela necessidade do fisco de afirmar a intangibilidade de suas obrigações, para que ninguém as busque ilidir em proveito próprio e resguardar-se o patrimônio coletivo.

5. O art. 104 diz: “As pessoas que a lei priva de administrar os bens, tem ação regressiva contra os seus representantes legais, quando estes, por dolo ou negligência derem causa a prescrição”.

No direito anterior, os incapazes podiam opor embargos aos efeitos da prescrição. A lei, adotando a prescrição, quis, todavia, ressaltar todo e qualquer direito, e, por isso o legislador não teve dúvida de conceder ao prejudicado que, por razões estranhas à sua vontade, não se tenha podido defender e manifestar, em tempo hábil, o remédio heróico da ação regressiva. Da inércia no caso, isentou de responsabilidade aquele que estava impedido de agir, fazendo responsável o mandatário doloso ou relapso, que não soube desempenhar o seu mandato.

6. Tirando ilação do artigo precedente, dispõe o art. 165:

“A prescrição iniciada contra uma pessoa continua a correr contra o seu herdeiro”.

O direito anterior já previa o caso. Pela redação do art. 522, vê-se que se tornou comum à prescrição o princípio da *accessio temporis*, já estabelecido para o usucapião. O sentido ou extensão da palavra *herdeiro* foi discutido, mas, embora as opiniões diverjam, tem prevalecido o uso de se admitir como equivalente de *sucessores*. Posto que, se excluída esta possibilidade teria a figura jurídica por nula em cada geração, quando ela se atém ao fluir do tempo e não às pessoas investidas no título de direito.

7. Diz o art. 166: “O Juiz não pode conhecer da prescrição de direitos patrimoniais, se não foi invocada pelas partes”.

Princípio consagrado no direito antigo, que se inspirou no direito romano.

Somente os direitos patrimoniais são suscetíveis da prescrição, os direitos puros, já os que se referem à personalidade, já os da família, não prescrevem jamais. Apesar do texto, cria corpo a judiciosa opinião de Carpenter, segundo a qual ao promotor não deve ser defeso representar menores. Dir-se-ia que o art. 167 corrobora esta sensata opinião, que seria uma ilação do mesmo.

8. Estabelece o art. 167: “Com o principal, prescrevem os direitos acessórios”.

No direito anterior, a norma já é seguida, trilhada e aceita; no Código Civil, abrange todos os casos, sendo, como é, regra geral.

9. Os arts. 168, 169 e 171 discriminam as pessoas contra as quais a prescrição não corre.

10. O art. 170, especifica as circunstâncias em que ela não corre.

I — “Pendendo condição suspensiva”.

II — “Não estando vencido o prazo”.

III — “Pendendo ação de evicção”.

Convém notar que, no conceito da prescrição, já se acham incluídos estes três casos.

A função adjetiva deste artigo é, apenas, uma redundância de sistemática do legislador, porquanto a prescrição não se configura nestes casos, considerando-se que a substância da mesma é o abandono consciente ou inconsciente do direito de ação por parte do titular. O prazo prescriptivo só decorre, quando nada se opõe a isto, o que é evidente.

Vale a pena, talvez, esclarecer o último, mercê do qual aquele que, *verbi gratia*, tivesse adquirido uma mobília não se poderia beneficiar com a prescrição, desde que houvesse terceiro interposto de ação de evicção, ainda pendente de decisão final, enquanto pendesse.

11. O art. 177 assinala os prazos em que uma ação prescreve.

“As ações pessoais prescrevem ordinariamente em trinta (30) anos, as reais em dez (10) entre presentes e, entre ausentes, em vinte (20) contados na data em que poderiam ter sido propostas”.

12. E, finalmente, o art. 179 determina que “os casos de prescrição não previstos neste Código serão regulados, quanto ao prazo, pelo art. 177”.

Desejando que se evitassem, no futuro, as decisões por analogia, tantas vezes arbitrárias, o Código Civil acertou na providência deste artigo, ao enquadrar, como fez, na regra geral, qualquer outro caso não expressamente mencionado nos artigos anteriores.

IX — PESSOAS CONTRA AS QUAIS NÃO CORRE A PRESCRIÇÃO

1. De conformidade com o art. 168, não corre a prescrição:

I — “Entre cônjuges na constância do matrimônio”.

II — “Entre ascendentes e descendentes, durante o pátrio poder”.

III — “Entre tutelados ou curatelados e seus tutores ou curadores, durante a tutela ou curatela”.

IV — “Em favor do credor pignoratício, do mandatário e, em geral, das pessoas que lhes são equiparadas, contra o depositante, o devedor, o mandante e as pessoas representadas, ou seus herdeiros quanto ao direito e obrigações relativas aos bens confiados a sua guarda”.

No direito anterior, a norma é admitida, quanto aos três, (3) primeiros casos; o quarto acha-se expresso no art. 450 do Código Comercial Brasileiro.

As razões aqui alegadas para suspensão da prescrição são todas de ordem moral.

Moveram o ânimo do legislador, nos três primeiros números os laços de parentesco e amizade que devem existir entre as pessoas citadas. O último, conquanto estranho as razões de ordem sentimental, é ainda um caso sugerido pela moral, como o entendeu com acerto o Conselheiro Andrade Figueira, autor da emenda vitoriosa; mas convenhamos que em rigor, não é caso de prescrição, e sim de usucapião.

2. Não corre também a prescrição — diz o art. 169:

I — “Contra os incapazes de que trata o art. 5.º do Código Civil”.

II — “Contra os ausentes do Brasil em serviço público da União, dos Estados e dos Municípios”.

III — “Contra os que se acharem servindo na Armada e no Exército nacionais em tempo de guerra”.

A Lei n.º 19, de fevereiro de 1947, estendeu a disposição do n.º III.

“aos que em tempo de guerra servirem em quaisquer outras organizações militares do Brasil, ou nações suas aliadas, ainda que sem licença do Governo Brasileiro”.

Não há discrepância no direito anterior.

No primeiro número, quis o legislador resguardar o interesse dos absolutamente incapazes contra oportunistas e aproveitadores, que viessem a prevalecer-se da situação, como usurpadores.

No segundo e terceiro casos, foram citados os ausentes do país em serviço e defesa da pátria, os quais não devem nem podem sofrer desfalque em seu patrimônio, por culpa que não lhes cabe; antes, pelo contrário, impõe-se, como princípio de equidade, que o Estado, ao qual servem, não permita que eles sejam prejudicados por bem servi-los tornando-se-lhes, assim, extensivas as suas próprias vantagens.

3. O art. 170 dispõe:

I — “Pendendo a condição suspensiva” (Vide artigo 118, do Código Civil).

II — “Não estando vencido o prazo” (Vide art. 123 do Código Civil).

III — “Pendendo ação de evicção” (Vide art. 1.107, do Código Civil).

Regras correntes no direito anterior.

Todos os números deste artigo são bem claros mormente os dois primeiros; no Código de muitos países nem sequer vêm eles expressos. Expressos ou não, decorrem do próprio conceito de prescrição, da sua natureza, do seu

objeto. Não havendo ação, não pode haver prescrição; mas é claro que a ação ficará prejudicada desde que penda condição suspensiva e não pode sequer ser proposta, sem que tenha decorrido o prazo legal. Arrolando porém, esses três, casos, num artigo especial, quis o legislador evocar os fundamentos mesmos da ação prescricional, a fim de que eles pleonasticamente se patenteassem, sem sombra de dúvida, exceção ou desculpa, ao espírito de todos.

Acrescente-se, aqui, o que dispõe a Lei 5.761, de 25 de julho de 1930, art. 1:

“A Prescrição quinquenal a favor da União, dos Estados e dos Municípios, não corre durante a demora que tiverem os funcionários que dela se ocuparem”.

Ainda, no Código Comercial, não corre a prescrição a favor do depositário, nem do credor pignoratício; prescreve, porém, a ação a favor daquele que, por algum título legal, suceder na coisa depositada, ou dada em penhor, no fim de 30 anos a contar do dia da posse do sucessor, não se provando que é possuidor de má fé (art. 450).

X — CASOS EM QUE A PRESCRIÇÃO SE INTERROMPE OU NÃO SE INTERROMPE

1. O art. 172 especifica os casos em que a prescrição se interrompe:

I — “Pela citação pessoal feita ao devedor, ainda que ordenada por juiz incompetente”. (Vide art. 175).

II — “Pelo protesto nas condições do número anterior”.

III — “Pela apresentação do título de crédito em juízo de inventário ou em concurso de credores”.

IV — “Por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor”.

V — “Por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe reconhecimento do direito pelo devedor”.

O direito anterior já considerava os dois primeiros casos, e bem assim a novação constante do quinto caso.

Código Comercial, art. 453; o terceiro ficou parcialmente alterado em face do art. 47 do Decreto-lei número 7.661, de 21 de junho de 1945, que considera “suspensa o curso da prescrição relativo a obrigações da responsabilidade do falecido”.

A interrupção da prescrição tem como efeito cancelar o tempo já decorrido, desde que teve início a prescrição. Não se confunde com a suspensão, pois nesta, cessado o impedimento, ela prossegue. Todavia, o prescribente, que teve a prescrição interrompida, perdendo todo o tempo até então decorrido a seu favor, pode, querendo, uma vez cassada a interrupção, recomeçar, do começo, novo período prescricional.

A citação constante do n.º I demonstra que o autor não estava inativo; além disso frequentes são as dúvidas, grandes as dificuldades, e longas as controvérsias, para conhecer qual o juiz competente ou não, nesta matéria; mas o equívoco não podia destruir um fato evidente, qual seja o ânimo vigilante do autor. Em segundo lugar, autoriza a lei, na impossibilidade de uma ação, o protesto judicial. Este, há-de ser bem fundamentado e, na ausência do devedor, publicado por editos ao ausente. Em terceiro lugar, a apresentação do título de crédito, em juízo de inventário, ou em concurso de credores, o que, como já vimos foi, em parte alterado pelo citado Decreto-lei número 7.661 de 21 de junho de 1945.

Em quarto lugar, “qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor”.

Em quinto lugar, o ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe reconhecimento do direito pelo devedor. Escreve C. Bevilacqua: “Uma carta na qual alguém reconhece a obrigação em que se acha de pagar certa quantia, a novação, e reforma da dívida, um pedido de espera, o pagamento de juros, a prestação de fiança, são atos que importam o reconhecimento do direito do credor, por parte do devedor”.

2. O art. 173 determina: "A prescrição interrompida começa a correr da data do ato, que a interrompeu, ou do último do processo para a interromper".

O Código Comercial (art. 453, última parte) é menos genérico.

Este artigo, na realidade, tem um só objetivo, que é corroborar o precedente.

Importa lembrar aqui que "a prescrição das dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, quando interrompidas, terão reinício pela metade do prazo da data do ato que as interrompeu ou do último processo. (Dec. n.º 20.910, de 5 de janeiro de 1932).

3. O art. 174 estatui:

"Em cada um dos casos do art. 172 a interrupção pode ser promovida:

I — "Pelo próprio titular do direito em via de prescrição".

II — "Por quem legalmente o represente".

III — "Por terceiro que tenha legítimo interesse".

Norma reconhecida no direito anterior.

Representantes legais são o pai em relação ao filho menor, e na falta do pai, a mãe, na vigência do matrio poder; o tutor, em relação ao tutelado; o marido em relação à mulher, etc.

O terceiro com legítimo direito, reconhecido pelo Código Civil é, *verbi gratia*, o credor do título contra o qual corre a prescrição desde que pignoratícia; e, no usucapião, o usufrutuário.

4. O art. 175 dispõe:

"A prescrição não se interrompe com a citação nula por vício de forma, por circunduta, ou por se achar perempta a instância ou ação".

Direito anterior igual.

A citação nula não produz efeito, *ipso facto* não pode interromper a prescrição; de acordo com a lei, porém, considera-se válida a citação feita por juiz incompetente, dadas as ponderantes razões que militam em favor dela. *Circunduta* fica a citação se o autor, que cita o réu, não comparece à audiência para fazer valer os seus direitos; *perempta* a instância, se o feito permanece em silêncio e acalmia, durante o prazo da lei, mas, neste caso, poderá reiniciar-se por ação legal.

5. O art. 176 diz:

"A interrupção da prescrição por um credor não aproveita aos outros. Semelhantemente, a interrupção operada contra o co-devedor, ou seu herdeiro, não prejudica aos demais co-obrigados".

§ 1.º "A interrupção, porém, aberta por um dos credores solidários aproveita aos outros; assim como a interrupção efetuada contra o devedor solidário envolve os demais e seus herdeiros".

§ 2.º "A interrupção operada contra um dos herdeiros do devedor solidário não prejudica aos outros herdeiros ou devedores, senão quando se trate de obrigações e direitos indivisíveis". (Vide art. 905).

§ 3.º "A interrupção produzida contra o principal devedor prejudica o fiador".

O direito anterior confere em parte, *ex-vi*, do art. 454 do Código Comercial.

Reconhece este artigo o princípio segundo o qual "A interrupção da prescrição só produz efeitos entre as pessoas que delas participam".

Os §§ 1.º e 2.º são um corolário dos artigos 896-915, referentes à solidariedade; o § 3.º decorre do princípio expresso neste velho aforismo jurídico:

Acessorium sui principalis naturam sequitur

(O acessório segue a natureza do seu principal).

Clóvis Bevilacqua.

XI — OS PRAZOS DA PRESCRIÇÃO

1. O art. 177 determina:

"As ações pessoais prescrevem ordinariamente em trinta anos (30), as reais em dez (10) entre presentes e, entre ausentes, em vinte (20), contados da data em que poderiam ter sido propostas".

Direito anterior correspondente, na lição dos exegetas; mas enquanto no Código Civil Brasileiro as ações ordinariamente prescrevem em 30 (trinta) anos, no Código Comercial, as ações, em geral, isto é, "fundadas sobre obrigações comerciais", prescrevem em 20 (vinte) anos (artigo 442) e no Código Penal, que se regula pelo máximo da pena, também prescrevem em 20 (vinte) anos, quando o máximo da pena é superior a 12 (doze) anos (art. 109).

Temos, pois, no Código Civil, 30 (trinta) anos para as "ações pessoais"; 20 ou 10 (vinte ou dez) para as "reais", sendo 20 (vinte) anos entre ausentes e dez (10) anos entre presentes. Existe, ainda, no Código Comercial, o prazo de 30 (trinta) anos, nos casos do artigo 450, já citado. As ações pessoais visam a exigir a satisfação de um compromisso, contrato ou promessa formal, *inter vivos*, ao passo que as reais se baseiam em direito real.

A lei brasileira, conquanto mantivesse para regra o prazo trintenar (prazo de longo curso), afastou-se um tanto da boa lógica e de uma desejável coerência, quando distinguiu prazos reduzidos para as ações reais, fixando, como fixou, apenas 20 (vinte) anos para a ação entre ausentes e 10 (dez) anos para a ação entre presentes.

Presentes entender-se-á, na nova lei, as pessoas que residem no mesmo município e ausentes as que residem fora dele, observando-se, neste passo, ligeira diferença do que estatua a lei anterior, que falava em comarca.

Aqui temos, ainda, uma redação pouco feliz pois o Código introduzindo ações reais neste capítulo, os quais só poderão ser ações sobre imóveis, por isso que, mesmo as ações sobre bens móveis podem ser propostas ao cabo de 3 anos (art. 618), uma vez mais nos vende prata por platina, enxertando casos de usucapião entre casos de prescrição.

Resta saber se os prazos da lei podem ser aumentados ou reduzidos. Parece contrasenso pudessem eles ser dilatados, contra o espírito do instituto jurídico, mas não estão longe do bom senso os que sustentam que, em dados casos, possam e devam ser diminuídos.

Da discussão sustentada pelos mais lúcidos exegetas e tratadistas, é lícito concluir que os prazos fixados na lei podem ser reduzidos, jamais, porém, dilatados.

Vejamos, agora, segundo C. Bevilacqua as regras que devem ser seguidas quanto "às prescrições iniciadas antes de entrar em vigor o Código Civil".

1.º Se a lei nova estabelece *prazo mais longo*, do que a antiga, prevalece o prazo mais longo, contado do momento em que a prescrição começou a correr.

2.º Se o prazo da lei nova é *mais curto*, cumpre distinguir:

a) se o tempo, que falta para consumir-se a prescrição, é menor do que o prazo estabelecido pela lei nova, a prescrição se consume de acordo com o prazo da lei anterior;

b) se o tempo, que falta para se consumir a prescrição pela lei anterior, excede ao fixado pela nova, prevalece o desta última, contado do dia em que ela entrou em vigor;

3.º Se a lei nova abolir a prescrição de determinada ação, será aplicada a lei nova.

4.º Se a lei nova estabelece requisitos para a prescrição, que a lei antiga não exigia, aplica-se a lei nova, mas somente em relação ao tempo decorrido depois de sua entrada em vigor.

5.º Se a lei nova introduz novos modos de interrupção ou suspensão, será aplicada a lei nova.

6.º Levantou-se a questão de saber se os prazos da prescrição podiam ser diminuídos. Respondi afirmativamente pelas seguintes razões:

a) O encurtamento do prazo da prescrição não contraria os fins sociais desta. Por isso mesma não ofende a ordem pública, em que se baseia. O fim da prescrição, fundamento racional da sua instituição, é a necessidade de se assegurar a estabilidade do patrimônio, contra infundáveis reclamações. A redução do prazo, longe de contrariar, favorece a finalidade da prescrição, concorre para estabilizarem-se, mais prontamente, as relações jurídicas.

b) Quando se diz que a prescrição é de origem pública, tem-se em mente significar que foi estabelecida por considerações de ordem social, e não no interesse exclusivo dos indivíduos. Ela, assim, existe, independentemente da vontade daqueles a quem possa prejudicar ou favorecer. A lei, que cria, é rigorosamente obrigatória. Por essa razão, não pode ser renunciada, senão depois de consumada, porque, então, já entrou para o patrimônio do indivíduo, o direito que nela se funda. E todo direito patrimonial é renunciável. Mas a lei que impede a renúncia da prescrição, o que não quer é que o prazo da prescrição se alongue indefinidamente. Há de ser o que a lei estabeleça. Encurtar, porém, o prazo é diminuir a resistência do direito, a que a prescrição se opõe; é, portanto, robustecê-la, dar-lhe maior energia. E', precisamente, o oposto da renúncia, que a inutiliza. E a lei apenas diz que a prescrição não se renuncia antes de consumada (art. 161). Não diz que os seus prazos se não encurtam.

Esses encurtamentos de prazo da prescrição tem limites racionais. Não pode ser tal que torne efêmera ou ineficiente a ação.

c) O Código Civil Alemão, art. 225, depois de declarar que a prescrição não pode ser excluída, nem agravada, permite que seja facilitada, e, em particular, encurtados os seus prazos. Os tradutores franceses, do Comitê de legislação estrangeira, justificam esse dispositivo como fundado no interesse público. Em apoio dessa solução, vejam-se:

Kohler, Lehrbuch, I, § 83, Bandry-Lacautinerie et Tissier, de la prescription, n. 96; M.I. Carvalho de Mendonça, Obrigações I, n.º 424; Carpenter, Manual do Código Civil IV, n.º 389.

Planiol, que lhes é contrário, reconhece, que as cláusulas restritivas dos prazos da prescrição se acham consagradas por antiga jurisprudência, com aplauso dos autores modernos (Traité, II, n.º 675).

Demos, pois, como conforme à melhor doutrina, que os prazos da prescrição podem ser encurtados, mas não aumentados.

7.º O prazo da prescrição da sentença, que pôs termo definitivo à controvérsia, ou melhor, o prazo para o vencedor requerer a execução da sentença é de 30 (trinta) anos. Não se trata de prescrição de ação e sim de dar execução ao julgado. A sentença não gera ação, não há em nosso direito *actio judicial*. (Teoria Geral do Direito Civil, § 87, II, in fine; Carpenter, Manual do Código Civil, IV, n.º 31; o mesmo, no Arquivo Judiciário, VII, pág. 183 e seguintes; Dionysio Gama, Manual do Advogado Civil, § 87, II, in fine; Carpenter, Manual do Código Civil, ao art. 177, com a jurisprudência ali citada; Abílio de Carvalho, comentário também ali citado.

Seguiu outra orientação o Supremo Tribunal Federal.

2. Dispõe o art. 178:

“Prescreve:

§ 1.º Em dez dias, contados do casamento, a ação do marido para anular o matrimônio contraído com mulher já deflorada (arts. 218, 219, n.º IV, e 220).

§ 2.º Em quinze dias, contados da tradição da coisa, a ação para haver abatimento do preço da coisa móvel, recebida com vício redibitório, ou para rescindir o contrato e rever o preço pago, mais perdas e danos.

§ 3.º Em dois meses, contados do nascimento, se era presente o marido, a ação para êste contestar a legitimidade do filho de sua mulher.

§ 4.º Em três meses:

I — A mesma ação do parágrafo anterior, se o marido se achava ausente, ou lhe ocultaram o nascimento; contado o prazo do dia de sua volta à casa conjugal, no primeiro caso, e da data do conhecimento do fato, no segundo.

II — A ação do pai, tutor, ou curador para anular o casamento do filho, pupilo, ou curatelado, contraído sem o consentimento daqueles, nem o seu suprimimento pelo juiz; contado o prazo do dia em que tiverem ciência do casamento.

§ 5.º Em seis meses:

I — A ação do cônjuge coato para anular o casamento; contado o prazo do dia em que cessou a coação.

II — A ação para anular o casamento do incapaz de consentir promovida por êste, quando se torne capaz por seus representantes legais, ou pelos herdeiros; contado o prazo do dia em que cessou a incapacidade, no primeiro caso, do casamento, no segundo, e, no terceiro, da morte do incapaz, quando esta ocorra durante a incapacidade.

III — A ação para anular o casamento da menor de dezesseis e do menor de dezoito anos; contado o prazo do dia em que o menor perfaz essa idade; se a ação fôr por êle movida e da data do matrimônio, quando o fôr por seus representantes legais, ou pelos parentes designados no art. 190.

IV — A ação para haver o abatimento do preço da coisa imóvel, recebida com vício redibitório, ou para rescindir o contrato comutativo, e haver o preço pago, mais perdas e danos; contado o prazo da tradição da coisa.

V — A ação dos hospedeiros, estalajadeiros ou fornecedores de víveres destinados ao consumo no próprio estabelecimento, pelo preço da hospedagem ou dos alimentos fornecidos; contado o prazo do último pagamento.

§ 6.º Em um ano:

I — A ação do doador para revogar a doação; contado o prazo do dia em que souber do fato, que o autoriza a revogá-lo.

II — A ação do segurado contra o segurador e vice-versa, se o fato que a autoriza se verificar no país; contado o prazo do dia em que o interessado tiver conhecimento do mesmo fato.

III — A ação do filho, para desobrigar e reivindicar os imóveis de sua propriedade, alienados ou gravados pelo pai fora dos casos expressamente legais; contado o prazo do dia em que chegar à maioridade.

IV — A ação dos herdeiros do filho, no caso do número anterior, contando-se o prazo do dia do falecimento, se o filho morreu menor, e bem assim a de seu representante legal, se o pai decaiu do pátrio poder, correndo o prazo da data em que houver decaído.

V — A ação de nulidade da partilha; contado o prazo da data em que a sentença da partilha passou em julgado.

VI — A ação dos professores, mestres ou repetidores de ciência, literatura, ou arte, pelas lições que derem, pagáveis por período não excedentes a um mês; contado o prazo do termo de cada período vencido.

VII — A ação dos donos de casa de pensão, educação, ou ensino, pelas prestações dos seus pensionistas, alunos ou aprendizes; contado o prazo do vencimento de cada uma.

VIII — A ação dos tabeliães e outros oficiais do juízo, porteiros do auditório e escrivães, pelas custas dos atos que praticarem; contado o prazo da data daqueles por que elas se deverem.

IX — A ação dos médicos, cirurgiões ou farmacêuticos, por suas visitas, operações ou medicamentos; contado o prazo da data do último serviço prestado.

X — A ação dos advogados, solicitadores, curadores, peritos e procuradores judiciais, para o pagamento de seus honorários; contado o prazo do vencimento do contrato da decisão final do processo, ou da revogação do mandato.

XI — A ação do proprietário do prédio desfalcado contra o do prédio aumentado pela avulsão, nos termos do art. 541; contado o prazo do dia em que ela correu.

XII — A ação dos herdeiros do filho para prova da legitimidade da filiação; contado o prazo da data do seu falecimento, se houver morrido ainda menor ou incapaz.

XIII — A ação do adotado para se desligar da adoção, realizada quando êle era menor ou se achava interdito; contado o prazo do dia em que cessar a menoridade ou a interdição.

§ 7.º Em dois anos:

I — A ação do cônjuge para anular o casamento nos casos do art. 219, ns. I, II e III; contado o prazo da data

da celebração do casamento, e da data da execução deste Código para os casamentos anteriormente celebrados.

II — A ação dos credores por dívida inferior a cem mil réis, salvo as contempladas nos ns. VI a VIII do parágrafo anterior; contado o prazo do vencimento respectivo, se estiver prefixado, e, no caso contrário, do dia em que foi contraída.

III — A ação dos professores, mestres e repetidores de ciência, literatura ou arte, cujos honorários sejam estipulados em prestações correspondentes a períodos maiores de um mês; contado o prazo do vencimento da última prestação.

IV — A ação dos engenheiros, arquitetos, agrimensores e estereometras, por seus honorários; contado o prazo do termo dos seus trabalhos.

V — A ação do segurado contra o segurador, e, vice-versa se o fato que a autoriza se verificar fora do Brasil, contado o prazo do dia em que desse fato soube o interessado.

VI — A ação do cônjuge ou seus herdeiros necessários para anular a adoção feita pelo cônjuge adúltero ao seu cúmplice; contado o prazo da dissolução da sociedade conjugal.

VII — A ação do marido ou dos seus herdeiros, para anular atos da mulher, praticados sem o seu consentimento, ou sem o suprimento do juiz; contado o prazo do dia em que se dissolver a sociedade conjugal.

§ 8.º Em três anos:

A ação do devedor para resgatar o imóvel vendido; contado o prazo da data da escritura, quando se não fixou no contrato prazo menor.

§ 9.º Em quatro anos:

I — Contados da dissolução da sociedade conjugal a ação da mulher para:

a) desobrigar ou reivindicar os imóveis do casal quando o marido os gravou, ou alienou sem outorga uxória, ou suprimento dela pelo juiz;

b) anular as fianças prestadas e as doações feitas pelo marido fora dos casos legais;

c) reaver do marido o dote (art. 300), ou os outros bens seus confiados à administração marital.

II — A ação dos herdeiros da mulher, nos casos das letras a, b e c do número anterior, quando ela faleceu, sem propor a que ali se lhe assegura; contado o prazo da data do falecimento.

III — A ação da mulher ou seus herdeiros para desobrigar ou reivindicar os bens dotais alienados ou gravados pelo marido; o contado o prazo da dissolução da sociedade conjugal.

IV — A ação do interessado em pleitear a exclusão do herdeiro, ou provar a causa da sua deserção, e bem assim a ação do deserdatário para a impugnar; contado o prazo da abertura da sucessão.

V — A ação de anular ou rescindir os contratos para a qual se não tenha estabelecido menor prazo; contado este:

a) no caso de coação, do dia em que ela cessar;

b) no de erro, dolo, simulação ou fraude, do dia em que se realizar o ato ou o contrato;

c) quando os atos dos incapazes, do dia em que cessar a incapacidade.

VI — A ação do filho natural para impugnar o reconhecimento; contado o prazo do dia em que atingir a maioridade ou se emancipar.

§ 1.º Em cinco anos:

I — As prestações de pensões alimentícias.

II — As prestações de rendas temporárias ou vitalícias.

III — Os juros, ou quaisquer outras prestações acessórias pagáveis anualmente, ou em períodos mais curtos.

IV — Os alugueres de prédio rústico ou urbano.

V — A ação dos serviços, operários e jornaleiros, pelo pagamento dos seus salários.

VI — As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, e bem assim toda e qualquer ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal; devendo o

prazo da prescrição correr da data do ato ou fato do qual se originar a mesma ação.

Os prazos dos números anteriores serão contados do dia em que cada prestação, juro, aluguel ou salário for exigível.

VII — A ação civil por ofensa a direitos de autor; contado o prazo da data da contrafação.

VIII — O direito de propôr ação rescisória.

IX — A ação por ofensa ou dano causado ao direito de propriedade; contado o prazo em que se deu a mesma ofensa ou dano.

Se compararmos este longo artigo do Código com o que determina o direito anterior, verificaremos que se fizeram numerosas alterações; mas só raramente, no Código Civil, se fixou, aumentado, algum prazo prescricional, em vários casos, entretanto, foram reduzidos.

O art. 178 trata, como vemos, das prescrições de curto prazo ou especiais, enquanto o precedente, apesar de incluir uma de vinte (20) anos e outra de 10 (dez), fixa também a de mais longo prazo ou trintenária (trinta anos).

A propósito do § 5.º, I, importa notar que, de conformidade com o Decreto-lei n.º 4.529, de 30 de julho de 1942 o prazo anteriormente dado "à ação do cônjuge coato para anular o casamento, contado do dia em que cessou a coação, que era de seis (6) meses, foi acrescido para dois (2) anos, contados, agora, da data da celebração do casamento.

Outro Decreto-lei, o de n.º 7.961, de 18 de setembro de 1945, art. 15, elevou de 1 (um) para cinco (5) anos o prazo prescricional dos honorários médicos.

Quanto à Fazenda Nacional não só reafirma o Código Civil Brasileiro o privilégio que lhe fora conferido na lei anterior, de 5 (cinco) anos para a prescrição de suas dívidas passivas, senão que o torna extensivo aos Estados e Municípios; tal privilégio aplica-se "a todo e qualquer direito e ação". Todavia, esse privilégio conferido à Fazenda Nacional, não prevaleceu contra a ação judicial, como remédio para fazer reconhecidos os direitos de funcionários lesados por culpa da administração federal. (Acórdão n.º 2.784, de 24 de setembro de 1919).

3. Diz o art. 179:

"Os casos de prescrição não previstos neste Código serão regulados, quanto ao prazo, pelo art. 177".

Princípio admitido no direito anterior.

Conquanto os casos omissos pudessem ser resolvidos por analogia, ex-vi do art. 177, ao legislador se lhe afigurou mais prudente formular uma regra fixa, que dirimisse, de uma vez para sempre, todas as dúvidas. E foi o que ele fez, neste artigo, com louvável previdência.

XII — CONCLUSÃO

O Instituto Jurídico da Prescrição tem tido defensores, mas também muitos adversários. Mais adversários, talvez, do que defensores. Vê-se, pois, que é de grandíssima importância para o jurista fundamentá-lo, se deseja que ele seja bem aceito pelos seus concidadãos, cuja consciência não se conformaria em admitir entre as leis de "direito natural", uma lei que, à primeira vista, o ferisse rudemente.

Sem mais atento exame, a primeira impressão que se tem é de que ela protege a má fé do devedor relapso contra o direito líquido e inofensável do credor, a malícia do faltoso contra as justas reivindicações do lesado, a posse indevida contra o título verdadeiro.

A honra do homem simples, repugna admitir que ele próprio tenha ficado isento de um compromisso que, por circunstâncias estranhas à sua vontade, não pôde solver; prefere reconhecer que continua devedor, disposto a, em qualquer tempo, efetuar o pagamento ou sanar a falta. Ao lesado, revolta que a lei interfira no seu patrimônio e que o diminua, reconhecendo ela situações, a seu ver, injustas, ilegais e antijurídicas, com prejuízo seu e de seus herdeiros.

E' claro que não poderia passar sem discussão e protestos uma norma jurídica, que aparentemente fere

um dos mais sagrados interesses do homem e na qual é baseada a instituição da família. Resta saber se os fundamentos em que ela se estrutura não são tão respeitáveis, senão ainda mais respeitáveis, e se, afinal, o objetivo a que visa, não é, em última análise, de interesse geral, inclusive o da própria família.

No momento preciso em que, a juízo da lei, cessa o direito de um, tem início o direito do outro.

Na ansia com que os tratadistas se abalançam em justificar o Instituto Jurídico, não se limitam, como vimos, em fundá-lo apenas nas razões de si firmes, básicas, incontestáveis; multiplicam razões, e, com multiplicá-las, enfraquecem-nas, comprometendo muitas vezes, a estrutura de todo o edifício jurídico. Persistem, não obstante, as várias razões de ordem pública, o interesse geral, a paz da família, a harmonia social, a estabilidade necessária das organizações jurídicas.

Para Justiniano, se aplicado a um campo sagrado (aliás usucapião), seria *inhiquum praesidium*, mas somente contra os deuses e não contra os homens; para Cassiodorus, porém, a prescrição era *patrona generis humani*.

Já ficou dito que a prescrição compreendia dois institutos diversos, com predicados distintos — um liberatório (a prescrição propriamente dita), a outra extensiva (o usucapião), que o Código Civil Brasileiro, com efeito, distingue e separa. Apesar disso, ainda se encontram nele expressões residuais como *extinção de direito*, em vez de *extinção de ações*.

Semelhante à prescrição extintiva nos prazos que estatui, apresenta-se-nos o Instituto Jurídico da Decadência; observa Carlos Maximiliano que “os elaboradores do Código Civil Brasileiro, por evidente engano, intercalaram casos concretos daquela entre os consagrados, geralmente, como pertencentes a esta”. (Carlos Maximiliano, *Hermeneutica e Aplicação do Direito*, 4.^a ed., pág. 346).

Ora, assim como se deve fazer distinção entre prescrição e usucapião, também cumpre não confundir prescrição e decadência.

Na prescrição, como de resto na usucapião, uma das partes é titular, a outra não; no instituto da decadência, ambas são titulares.

Evidentemente, o Código Civil Brasileiro confundiu-as, quando incluiu numerosos casos do instituto jurídico da decadência no instituto jurídico da prescrição.

Carlos Maximiliano (obra citada), com a sua habitual peruciência, enumera-as:

- a) Anulação de casamento promovido pelo cônjuge (art. 178, § 1.º; § 5.º, I; § 7.º, I);
- b) Anulação de casamento promovido pelo menor ou pelo pai (art. 178, § 4.º, II; § 5.º, II);
- c) Anulação de casamento de menor de 16 ou 18 anos (arts. 183, 213-16 e 178, § 5.º III);
- d) Anulação de casamento efetuado perante autoridade incompetente (art. 208);
- e) Prazo para casamento, depois de publicados os editais respectivos (art. 181);
- f) Prazo para as testemunhas de casamento *in extremis* confirmarem em juízo o que ouvirem do enfermo (art. 200);
- g) Impugnação de legitimidade de filho nascido na constância do matrimônio (arts. 344 e 178, §§ 3.º e 4.º, I);
- h) Perda de terreno pela *avulsão* (arts. 541-42 e 178, § 6.º, XI);
- i) Aceitação formal da herança (art. 1.584);
- j) Separação dos patrimônios, do defunto e dos herdeiros (art. 1.796, § 2.º);
- l) Exclusão de herdeiro *indigno* (art. 178, § 9.º, IV);
- m) Revogação de doação por ingratidão (arts. 1.184 e 178, § 6.º, I);
- n) Prazo para desobrigar ou reivindicar bens onerados ou vendidos ilegalmente pelo pai e pertencentes ao filho menor (art. 178, § 6.º III e IV);
- o) Pacto de melhor comprador, no contrato de compra e venda (art. 1.158, parágrafo único);
- p) Preferência atribuída ao condômino, em caso de alienação de parte da causa comum (art. 1.139);

- q) Vício redibitório em imóvel, suprimento de preços etc. (art. 178, § 5.º, IV);
- r) Vício redibitório em coisa móvel (art. 178, § 2.º);
- s) Cláusula de *resgate* em compra e venda (arts. 1.141 e 178, § 8.º);
- t) Remissão de imóvel hipotecado (art. 815);
- u) Responsabilidade do empreiteiro pela solidez e segurança da construção (art. 1.245);
- v) Interdito possessório (art. 523);
- x) Prazo para o inventário (art. 1.770);
- y) Prazo para aceitar proposta de contrato (art. 1.081, III);
- z) Direito de *perempção* (art. 1.153);
- aa) Excusa de tutela (art. 416);
- bb) Prazo para propôr rescisória (art. 178, § 10, VIII);

Encontram-se no Direito Comercial os seguintes casos de *decadência*:

- a) Responsabilidade do transportador por diminuição ou avaria em gêneros a ele confiados (Código, artigo 109);
- b) Vício redibitório (Código, art. 211);
- c) Prazos concernentes ao pagamento de cambial ou nota promissória e ao protesto dos referidos títulos de créditos (Lei Cambial, Decreto n.º 2.044, de 3 de dezembro de 1908, arts. 20, 21, 22, 26, 28, 30 e 32);
- d) Prazos de pagamento, etc., concernentes aos cheques (Lei sobre Cheques, Decreto n.º 2.591, de 7 de agosto de 1912, art. 15, combinado com os arts. citados do Decreto 2.044);
- e) Prazo para anular, por meio de ação, o registro de marca de indústria ou comércio (Lei n.º 1.236, de 1904, art. 10, n.º 2; Decreto n.º 5.424, de 1905, art. 33).

Ao encerrar esta modesta tese, lembrar-se-á ainda o que estatui o Código de Direito Internacional Privado (também chamado Código Bustamante) sobre a matéria. Código aprovado em Havana a 20 de fevereiro de 1928 e sancionado pelo Brasil — Decreto n.º 5.647, de 8 de janeiro de 1929. Diz êle:

Livro Primeiro — Direito Civil Internacional — Título IV — Capítulo XVI.

Art. 227. A prescrição aquisitiva de bens móveis ou imóveis é regulada pela lei do lugar em que estiverem situados.

Art. 228. Se as coisas móveis mudarem de situação, estando a caminho de prescrever, será regulada a prescrição pela lei do lugar em que se encontrarem ao completar-se o tempo requerido.

Art. 229. A prescrição extintiva de ações pessoais é regulada pela lei a que estiver sujeita a obrigação que se vai extinguir.

Art. 230. A prescrição extintiva de ações reais é regulada pela lei do lugar em que esteja a coisa a que se refira.

Art. 231. Se, no caso previsto no artigo anterior, se tratar de coisas móveis que tiverem mudado de lugar durante o prazo da prescrição aplicar-se-á a lei do lugar em que se encontrarem ao completar-se o período ali marcado para a prescrição.

Livro segundo. Direito Comercial Internacional — Título IV:

Art. 295. A prescrição das ações originadas em contratos e atos comerciais ajustar-se-á às regras estabelecidas neste Código, a respeito das ações cíveis.

Livro Terceiro. Direito Penal Internacional — Capítulo IV:

Art. 312. A prescrição de delito subordina-se à lei do Estado a que corresponda o seu conhecimento.

Art. 313. A prescrição da pena regula-se pela lei do Estado que a tenha imposto.

Donde se conclui que a prescrição é um instituto jurídico, que já hoje tem por si a sanção e o respeito de todas as nações cultas, entre as quais se acha o Brasil. E o seu aspecto de equidade e transitoriedade dos direitos titulados mas não exercidos, sobreleva o instituto da prescrição sobre todas as formas de oposição negativista de sua capacidade de viver e fazer viver.

O coeficiente de criminalidade no Distrito Federal

OLIVEIRA E SILVA

EM vários inquéritos, de consulta aos especializados, sobre os fatores do aumento da criminalidade, no Distrito Federal, afinam as respostas, quase tôdas, pelo mesmo tom: resultam de motivos de ordem econômica e moral. A experiência acrescentará: também de educação e justiça.

Sem dúvida que se torna alarmante êsse acréscimo, desde que o estudemos, com a lição da estatística, nos últimos oito anos, isto é, de 1941 a 1949. Já se demonstrou, com a exatidão e eloquência dos números, que, para manter o mesmo ritmo de trabalho, as nossas varas criminais (atualmente em número de vinte) precisariam, em 1949, do aumento de mais vinte e nove.

Vejamos, numa de nossas varas criminais (por exemplo, a 9.^a), o movimento respectivo, durante o ano findo.

Esclareçamos, antes de tudo, que, entre as vinte varas mencionadas, uma é exclusiva de execuções da pena, outra privativa do tribunal do juri, competente para o julgamento dos crimes contra a vida, e três de contravenções. No Senado Federal, caminha um projeto de reforma judiciária, oferecido, há mais de dois anos, em que se criam, apenas, irrisoriamente, uma vara de Fazenda Pública e duas de Família.

Com uma população calculada, hoje, em mais de dois milhões de habitantes, o Distrito Federal evidentemente dispõe de um número insignificante de varas criminais, incapazes de comportar o excesso de serviço.

O movimento da 9.^a Vara Criminal, em 1949 (v. "Diário da Justiça", de 16-1-50), serve de índice para avaliarmos o que acontece nas varas restantes. Naquele ano, tiveram ali andamento 1.894 processos, sendo concluídos 1.066, havendo 153 absolvições e 266 condenações. Foram inquiridas 1.142 testemunhas e proferidas 380 sentenças.

Panorama sugestivo, que documenta a situação em que se exaurem juizes, promotores, escrivães, escreventes e oficiais de justiça, desafiando as providências do nosso legislador, para uma reforma radical do aparelho judiciário, com a criação de varas em correspondência com as necessidades inadiáveis da distribuição da justiça, incluindo-se, como desafogo, a criação de juizados para pequenos delitos.

Mas, porque tem aumentado, nos últimos oito anos, entre nós, de maneira tão alarmante, o índice da delinquência?

Não esqueçamos que, além dos fatores econômicos e morais, há outros concorrendo para tão grave situação.

O fator econômico se entrosa, certamente, numa vida, cada vez mais difícil, para as pessoas de recursos restritos, dado o preço das utilidades. O salário nunca fica à altura do que precisa uma família para, com toda a modéstia, morar, alimentar-se, vestir-se, educar-se, numa palavra, viver.

Desolante, decerto, o fator moral que exprime a ruptura constante dos antigos padrões de caráter, com a ânsia generalizada de gozo e a mentalidade do mínimo ou do nenhum esforço individual para subsistir.

Muitos adotam um padrão de vida em conflito com a média dos seus ganhos, e, daí, a derrapagem, o parasitismo de pessoas até então de passado honesto, que não resistem aos exemplos de degradação de parentes, amigos e camaradas que as convencem, com uma linguagem solta, do ridículo e da insatisfação que há na virtude. Assim, multiplicam-se os delitos de furto, peculato, estelionato e apropriação indébita.

Generaliza-se, entre nós, a qualquer pretexto, o uso dos cheques sem fundos. Há os que os emitem como se fôsem promissórias, para ser engavetadas pelo credor, desvirtuando-se, portanto, a natureza do instituto. Realizam-se os mais estranhos negócios, desde a obtenção escusa de financiamentos para grandes edifícios ou importação de carros de luxo, organização de sociedades anônimas, cujo capital, inicial ou aumentado, figura, apenas, no papel, para efeito de crédito bancário.

Nos crimes de lesões de natureza leve, nas classes proletárias, entra o fator educação, em larga. Por fato insignificante, amigos ou camaradas se desavêm e resolvem travar luta corporal. Às vezes, são moradores de pequenas pensões, ou ocupantes de vagas, em quartos de habitação coletiva, que, devido à um rádio mais gritante ou a permanência da luz acesa, à hora do sono, começam a discutir, acabando no desfôrço físico.

Na alta burguesia, não se exclui, em tais delitos, o fator educação. A precariedade é a mesma, dessemelhantes, apenas, o grau de instrução e os hábitos sociais. Certos ambientes dissolutos, onde a única senha, que circula, é a do

gôzo de viver, favorecem não só os crimes contra a propriedade como os de lesões de natureza leve. Nestes, quase sempre há o estímulo do álcool, que, na classe proletária, é a aguardente e, na alta burguesia, o vinho fino e a champanha.

Já se disse, com acêrto, que as absolvições injustas incentivam os atentados contra a defesa social. Sem intimidação, dificilmente existe correção.

Se um culpado verifica facilmente, que, graças ao dinheiro, ao poder ou à importantes relações de sua família, tudo o que fizer ficará impune, recebendo, ainda, abraços de parabéns de amigos e o sensacionalismo de certos jornais, teremos, aí, um indivíduo que se põe acima da regra jurídica e moral, uma espécie de inadaptado voluntário, que não receia violar a lei.

Restam os delitos passionais que, por sua natureza, constituem um acidente na vida mais impecável.

Desde que se modifique, entre nós, para melhor, o conceito de que a honra não se lava com sangue, porém de outra maneira, tais delitos, principalmente, nas cidades diminuirão.

Só o fator educacional, num ambiente que lhe seja propício, conseguirá enriquecer o indivíduo, jogado a um desses dramas domésticos, com a medida do equilíbrio e da ponderação, que desarma o braço vingador. Na zona sertaneja, mercê da ignorância generalizada e de hábitos primitivos, só existe mentalidade para a vindita sangrenta, sob pena de opróbrio e vexame para

aquêle que deixa, no consenso comum, de ser "homem".

No Distrito Federal, a realidade é a seguinte: o coeficiente da criminalidade cresce, dia a dia, gritando por soluções.

Alinho-me entre os que valorizam a função corretiva da educação. Não basta instruir, multiplicar escolas primárias, secundárias ou superiores, porém criar e consolidar, nos lares que se formam ou vacilam, uma consciência moral em que predomine, sobretudo, o bom exemplo dos pais, mesmo que, para eles, represente uma restrição aos seus apetites de comodidade ou de gôzo pessoal.

A educação previne, dificulta o delito. À hora, porém, da repressão, deverá saber o criminoso que a justiça não é um órgão de camaradagem ou de compaixão, com o desprezo pela sorte, das vítimas ou de seus representantes. Os juizes singulares e o tribunal do júri assumem tremendas responsabilidades no julgamento dos réus: as de, por uma pena adequada, convencê-los de que o seu destino não vai depender da eloquência emocionante da defesa, do sofisma fácil ou da magnanimidade mórbida do jurado, porém da maior ou menor gravidade com que infringira a lei.

Desde que se cristalice, entre nós, a mentalidade de que o delito não fica impune, diminuirá, fatalmente, o número dos que teimam em desajustar-se com a vida social. No combate ao crime, não esqueçamos, com o erguimento do nível moral, a relevância dos fatores educação e justiça.

* *

*

Doutrina, no sentido militar, tem um sentido secundário ou relativo ao processo. Diz respeito exclusivamente à maneira de agir, isto é, ao processo de ação. Não nos interessamos, porém, por este aspecto do problema, mesmo porque este livro não é um tratado de estratégia militar. Nosso objetivo é apenas o de identificar os princípios da eficiência militar os quais são universais quanto à sua aplicação às outras organizações. O primeiro e mais importante desses princípios é um fator real, ainda que de ordem abstrata: o *moral*. Moral é a soma de várias qualidades psicológicas, entre as quais está a coragem, a fortaleza de ânimo, a resolução e, acima de tudo, a confiança. Estas virtudes não são monopólio de uma comunidade, de uma raça ou de uma nação. Quando existem e quando um exército está, em matéria de moral, em posição definitivamente superior à de seu adversário, o resultado é decisivo. Nos casos em que o número de homens, o equipamento, a disciplina e a qualidade dos chefes são iguais, é quase certo vencer o exército em que o "moral for mais elevado". Há, na guerra, duas ordens de moral: a do soldado e a da população civil. Essas duas ordens se assemelham no que pese o fato de derivarem ambas da *confiança*. Em certo sentido, porém, são diferentes. Ao contrário do que acontece com o moral do civil, o do combatente depende menos dos sentimentos de patriotismo ou dedicação a uma causa ou princípio. Quaisquer que sejam as emoções de um soldado em ação, o moral de um exército em luta e no campo de batalha deve ser mantido por outros meios. Até mesmo os exércitos mercenários são possuídos, não raro, de um moral elevado. O exército que Aníbal levou à Itália era constituído principalmente por mercenários de quase todas as raças da Europa Ocidental e do Norte da África. Esse exército possuía, porém, um moral quase inquebrantável resultante de seu preparo e da sua disciplina, do orgulho de suas proezas na luta e da ilimitada confiança em seu grande comandante. De outro lado, nenhum propósito de elevação do moral pode, por si só, manter o espírito forte de um exército de que desertou a confiança. Esses fatos mostram o papel importante que a organização desempenha na criação e manutenção de um moral elevado. Quando dizemos que um exército é definitivamente superior em moral ao seu adversário queremos dizer que os indivíduos que compõem esse exército foram mais bem preparados pelos seus chefes que os dotaram com as virtudes fundamentais da vontade e do coração. Significa simplesmente que os integrantes desse exército estão imbuídos de uma determinação e uma confiança que pode ser atribuída a causas naturais, das quais nenhuma é mais poderosa do que a consciência de que é membro de uma organização melhor e mais eficiente. Não há nada de peculiar à guerra. Em toda atividade humana a eficiência da organização é o mais poderoso agente criador e mantenedor do moral. — "Princípios de Organização" — Mooney e Reiley — "R. S. P." — julho — 1949.

PODER LEGISLATIVO

SOB A ORIENTAÇÃO DO ASSISTENTE DE ADMINISTRAÇÃO SYLVIO CORRÊA DE AVELLAR

O novo regulamento da Secretaria do Senado Federal

(Continuação)

Dos Telefones

Art. 100. Os aparelhos telefônicos do Senado Federal serão de uso privativo dos Senadores e funcionários da Casa e só poderão ser utilizados por pessoas estranhas ao serviço mediante prévia autorização.

Dos Elevadores

Art. 101. Um dos elevadores do edifício será de uso privativo do Presidente do Senado e dos Senadores, reservando-se ainda durante o funcionamento das sessões, o elevador interno para os taquígrafos de serviço no recinto.

Parágrafo único. Os jornalistas terão ingresso pelo elevador que a ele e às pessoas gradas fôr destinado.

Da Instalação e Aparelhagem Elétrica

Art. 102. O Zelador do Patrimônio responsável pela conservação do edifício e suas instalações, exercerá severa fiscalização sobre as instalações elétricas, do edifício, telefones, relógios, elevadores, etc., de modo a que sejam mantidos sempre em perfeito funcionamento.

Art. 103. Diariamente, duas horas antes do início do expediente da Secretaria deverá ser verificado o funcionamento de toda a instalação elétrica do edifício, dos telefones, dos relógios e dos elevadores, providenciando o Chefe da Portaria junto ao Diretor da Contabilidade, para que seja corrigida, com a possível brevidade, qualquer falta ou imperfeição encontrada.

Da Bandeira

Art. 104. A Bandeira Nacional será hasteada no edifício do Senado no início da sessão e arriada no seu encerramento. Nos dias de festa nacional permanecerá hasteada até às 18 horas.

Parágrafo único. Em caso de luto nacional ou por determinação da Mesa, em sinal de pesar, será a Bandeira posta a meia adriça pelo período determinado e assim se conservará durante as horas da sessão.

Da Agência Postal Telegráfica

Art. 105. A Agência Postal Telegráfica do Senado será privativa dos Senadores, Deputados, funcionários e representantes da imprensa credenciados no Senado.

Dos Automóveis

Art. 106. Os automóveis do Senado serão segurados contra acidentes e ficarão sob a responsabilidade dos respectivos condutores, sujeitos, porém, à fiscalização do encarregado da garage.

§ 1.º Serão eles recolhidos às garagens do edifício, logo que terminado o serviço diário.

§ 2.º O material necessário à manutenção dos automóveis ficará sob a guarda do encarregado do Almoxarifado e será fornecido aos respectivos condutores de acordo com as determinações do Diretor Geral.

DA VICE-DIRETORIA LEGISLATIVA

DA DIRETORIA DA TAQUIGRAFIA

Art. 107. À Diretoria da Taquigrafia compete o apanhamento taquigráfico das sessões do Senado ou das reuniões das Comissões, sua revisão e redação.

Art. 108. Do apanhamento dos trabalhos das sessões diárias do Senado serão tiradas duas cópias dactilografadas sendo enviada uma, depois de sua redação e respectiva revisão, à Diretoria da Ata, para o fim de sua publicação no *Diário do Congresso Nacional*, e ficando a outra arquivada na Diretoria da Taquigrafia, para o caso de tornar-se preciso recompor os originais.

§ 1.º Os discursos serão registrados na íntegra, com os respectivos apartes para o efeito de sua publicação na ata da sessão em que hajam sido proferidos.

§ 2.º Ao orador será enviada, caso o deseje, cópia do seu discurso para que proceda as correções que julgar necessárias devolvendo-as à Taquigrafia no mesmo dia sem o que o discurso será publicado com a nota *não foi revisto pelo orador*;

Além desta cópia, serão fornecidas ao orador as que ele previamente solicitar.

Do Serviço Taquigráfico

Art. 109. O apanhamento dos debates será feito pelos taquígrafos, de acordo com a escala estabelecida na tabela reguladora do serviço, que será organizada, diariamente, pelo assistente da Taquigrafia, com aprovação do respectivo Diretor.

Art. 110. Os debates serão apanhados seguidamente pelos taquígrafos, que se revezarão de cinco em cinco minutos, de acordo com a tabela reguladora do serviço. Os taquígrafos serão acompanhados pelos revisores que se revezarão de quinze em quinze minutos.

§ 1.º Os taquígrafos deverão apanhar os apartes e consigná-los com fidelidade, especialmente quando provocarem resposta do orador ou de alguma forma influírem na marcha dos debates.

§ 2.º Os taquígrafos não são obrigados a apanhar os trechos lidos da tribuna, mas deverão indicar as primeiras e as últimas palavras da leitura de modo a facilitar aos revisores a sua posterior intercalação no discurso.

§ 3.º Se forem empregadas pelo orador expressões que incidam na disposição do art. 24 do Regimento Interno, o Diretor da Taquigrafia consultará a Mesa sobre se as deverá consignar ou suprimi-las.

§ 4.º No alto de cada quarto de taquigrafia, deverão ser indicados: — o número do quarto, o nome do taquígrafo, a hora do apanhamento, e, se se tratar de

discurso já iniciado, o nome do orador com a nota "continua o Sr. F", ou "conclui o Sr. F", e no fim o nome do taquígrafo que se seguir.

§ 5.º Durante a decifração o taquígrafo poderá recorrer no caso de dúvida ao revisor que o houver acompanhado no "quarto" e, no caso de divergência, deverá imediatamente ser consultado o Diretor, para que providencie a respeito, como julgar mais acertado.

§ 6.º Os taquígrafos, diretamente ou por intermédio do Diretor da Taquigrafia, no caso de incerteza sobre qualquer ponto do seu apanhamento, deverão solicitar dos oradores os esclarecimentos de que necessitarem para a boa compreensão do texto duvidoso.

§ 7.º O Diretor não fará parte da tabela diária mas acompanhará os trabalhos da sessão a fim de proceder à revisão e redação final das provas taquigráficas por cuja fidelidade fica responsável.

Art. 111. O texto fornecido pela Taquigrafia só ficará sujeito à revisão do orador ou da Mesa. Se o orador, ao revê-lo, fizer alterações substanciais, o Diretor do Serviço submeterá o caso à Mesa, que o resolverá.

§ 1.º Os discursos não revistos pelo orador sairão com essa declaração no *Diário do Congresso Nacional*, sendo terminantemente vedado que tal declaração acompanhe qualquer discurso que haja sido revisto pelo autor.

§ 2.º O Serviço da Taquigrafia fará constar da publicação dos discursos lidos a seguinte indicação: "O Senador F. lê o seguinte discurso".

§ 3.º O Diretor da Taquigrafia não poderá permitir de nenhum modo a permanência de pessoas estranhas no local onde se procedam aos trabalhos.

Art. 112. Quando, pelo adiantado da hora ou porque o orador queira fazer uma revisão mais demorada ou em virtude de ordem expressa da Mesa, não for possível a publicação de algum discurso, no corpo da ata da sessão em que haja sido pronunciado, essa publicação se fará no mais breve prazo possível, com a indicação da data da respectiva sessão.

Art. 113. Durante as sessões do Senado, permanecerão no recinto o Diretor, o taquígrafo revisor e os taquígrafos de serviço, sendo permitido que estes se localizem nos pontos mais convenientes ao desempenho de suas funções.

DA DIRETORIA DE ORÇAMENTO

Art. 114. A Diretoria de Orçamento terá a seu cargo secretariar a Comissão de Finanças, assim como os serviços da elaboração orçamentária, além dos demais assuntos sobre os quais tenha de se pronunciar a referida Comissão.

Parágrafo único. Incumbe-lhe ainda:

I — Instruir todas as proposições de caráter financeiro, econômico e orçamentário submetidas ao pronunciamento da Comissão de Finanças, fornecendo-lhe dados estatísticos sobre impostos e outros assuntos que possam servir de base ao estudo dos diversos relatores;

II — Manter em dia o andamento de todas as proposições submetidas ao estudo da Comissão;

III — Cooperar com os órgãos orçamentários da União nas suas relações com o Poder Legislativo.

DA DIRETORIA DE ATA E SINOPSE

Das Atas

Art. 115. De cada uma das sessões do Senado, exceto as especiais, lavrar-se-á ata manuscrita ou dactilografada de acordo com as instruções do 2.º Secretário, contendo:

- a) o dia e a hora em que a sessão se realizar;
- b) o nome do membro da Mesa que a presidir;
- c) os nomes dos Senadores presentes e ausentes;
- d) o registro, em súmula, de toda a matéria lida no expediente e dos projetos, indicações, emendas, pareceres e requerimentos apresentados;

e) a exposição sucinta dos trabalhos e referência aos discursos pronunciados.

§ 1.º A ata será lavrada, ainda que não haja sessão por falta de número e, neste caso, serão mencionados o dia e hora da reunião, os nomes dos Senadores que compareceram bem como o expediente despachado.

§ 2.º Depois de aprovada na sessão seguinte a ata será assinada pelos Membros da Mesa, de acordo com o Regimento Interno (Art. 101, § 2.º).

§ 3.º A ata da última reunião, ordinária ou extraordinária, será redigida de modo a que possa ser submetida à discussão e votação do Senado antes de encerrados os trabalhos.

Art. 116. No *Diário do Congresso Nacional* serão publicadas diariamente as atas da sessão ou das sessões do dia anterior.

§ 1.º Os projetos, indicações, emendas, pareceres e requerimentos serão transcritos na íntegra, com os nomes de seus autores.

§ 2.º Todos os discursos proferidos na sessão deverão ser publicados por extenso.

§ 3.º As Mensagens ou ofícios do Poder Executivo, da Câmara dos Deputados, dos Juizes e Tribunais serão transcritos por extenso, bem como as informações enviadas ao Senado em virtude de requerimento de qualquer Senador, salvo nos casos de informações de caráter reservado, as quais não serão publicadas.

§ 4.º Os documentos lidos no expediente em súmula, serão apenas indicados com a declaração do objeto a que se referirem, salvo se a publicação for determinada pelo Senado ou por seu Presidente.

§ 5.º Com exceção das declarações de voto enviadas à Mesa, por escrito, nenhum outro documento poderá ser publicado no *Diário do Congresso Nacional*, a não ser com expressa permissão do Senado, da Mesa ou por despacho do 1.º Secretário, nos casos previstos no Regimento Interno.

Art. 117. As atas das sessões secretas, depois de lavradas pelos Membros da Mesa, serão fechadas em invólucros lacrados e rubricados pelos 1.º e 2.º Secretários, com a data da sessão e imediatamente remetidas ao Arquivo.

Art. 118. No fim da sessão legislativa, as atas serão encadernadas e remetidas ao Arquivo.

Dos Avulsos Impressos

Art. 119. Para os efeitos da distribuição de que trata o Regimento Interno, serão impressos os avulsos das matérias que constituírem a Ordem do Dia de cada sessão do Senado, e daquelas que a Mesa julgar necessárias.

§ 1.º Esses avulsos deverão conter na íntegra a respectiva matéria, a sua justificação, quando feita por escrito, anexando-se-lhe o parecer da Comissão que a houver estudado, bem como qualquer documento pertinente ao assunto.

§ 2.º O número de avulsos da Ordem do Dia e de cada matéria será fixado pelo Diretor do Serviço.

§ 3.º Os avulsos da Ordem do Dia serão distribuídos entre os Senadores antes do início de cada sessão.

§ 4.º Os contínuos da Mesa deverão ter à mão avulsos de todas as proposições em Ordem do Dia, para que seja atendida, de pronto, qualquer solicitação dos Senadores.

§ 5.º Para a impressão da matéria destinada à publicação no *Diário do Congresso Nacional* serão feitas as necessárias cópias manuscritas ou dactilografadas.

§ 6.º Os avulsos deverão ser colecionados por Ordem do Dia, projetos de lei, resoluções, indicações, pareceres e requerimentos, de acordo com a sequência de suas numerações a fim de serem encadernadas coleções para a Biblioteca.

§ 7.º Findo o andamento das proposições em plenário, serão os respectivos avulsos remetidos à Diretoria do Arquivo, para os devidos fins.

Dos Serviços Auxiliares da Mesa

Ar. 120. Durante os trabalhos do plenário, a Mesa será auxiliada pelo Secretário Geral da Presidência e pela Diretoria da Ata incumbindo a esta:

- 1) Comunicar ao Presidente a hora da abertura da sessão, o número de Senadores presentes e o dos que fcrem comparecendo depois de iniciados os trabalhos;
- 2) Anotar e fornecer ao Presidente os avulsos das matérias constantes da Ordem do Dia;
- 3) Registrar as alterações que se verificarem nas matérias objeto das deliberações do plenário;
- 4) Registrar as datas do início e do encerramento das discussões e votações de tôdas as proposições;
- 5) Fornecer à Mesa as listas de chamada de Senadores, quando necessário;
- 6) Fixar o extrato da matéria a ser lida no Expediente;
- 7) Encaminhar à Diretoria do Expediente os apontamentos dos trabalhos da sessão, para ser feito o respectivo expediente;
- 8) Fornecer ao Secretário da Presidência, os dados necessários à organização do relatório anual dos trabalhos do Senado;
- 9) Ter sob sua guarda o livro de resoluções do Senado e de registro das questões de ordem resolvidas pela Mesa e os de *Ordem do Dia* e de Inscrição de oradores;
- 10) Organizar e mandar imprimir as listas de chamadas contendo apenas os nomes parlamentares dos Senadores, pela ordem geográfica dos Estados, de norte para sul, e os espaços necessários para registro das votações nominais.

Da Sinópse

Art. 121. No fim da sessão legislativa, será organizada pela Seção competente da Diretoria da Ata, a sinópse dos trabalhos do Senado durante o ano, que será impressa no interregno das sessões a fim de ser distribuída aos Senadores, precedida do relatório do Presidente do Senado no início da sessão seguinte.

DA DIRETORIA DE ANAIS E DOCUMENTOS PARLAMENTARES

Art. 122. Os Anais do Senado conterão tôda a matéria constante das atas das sessões bem como dos documentos cuja inserção nas mesmas fôr aprovada pelo plenário.

Art. 123. Os Documentos Parlamentares compreenderão os debates e matérias relativas a assuntos de notória importância coligidos e publicados em volumes separados dos Anais.

Art. 124. A organização dos Anais é feita pelo recorte do *Diário do Congresso Nacional* do conteúdo das Atas das Sessões revisão das mesmas e publicação em volumes no Departamento de Imprensa Nacional.

Art. 125. Cada volume compreenderá os trabalhos correspondentes a um mês de sessões com o respectivo índice podendo a extensão do seu conteúdo ser alterada se houver conveniência.

Art. 126. A remessa ao Departamento de Imprensa Nacional dos originais para a composição dos Anais será feita por intermédio da Diretoria de Contabilidade à qual compete requisitar a impressão mediante visto do Diretor Geral.

Art. 127. A Diretoria de Anais autorizará a sua publicação apondo o "imprima-se" nas provas recebidas do Departamento de Imprensa Nacional, quando as considerar em condições.

Art. 128. A Diretoria de Anais fará publicar em volumes separados, os documentos parlamentares os quais

devem compreender matéria de que se tenha ocupado o Senado, bem como outros documentos legislativos com a mesma relacionados.

Art. 129. O Diretor de Anais, de 3 em 3 meses, dará conhecimento ao Diretor Geral do andamento dos serviços a cargo da sua Diretoria, apontando-lhe as deficiências e salientando quando ocorrer, a necessidade de se alterarem os processos de publicação, podendo sugerir o contrato da impressão dos Anais com tipografias particulares.

Art. 130. O número de exemplares de cada volume será fixado pelo Diretor.

Art. 131. Os Anais serão precedidos:

- a) da relação dos Membros da Mesa;
- b) da relação das Comissões Permanentes ou Especiais;
- c) do índice alfabético por assuntos;
- d) do índice alfabético por autores.

Art. 132. Os Anais, depois de impressos serão remetidos à Diretoria de Contabilidade que os encaminhará, ao Arquivo para conferência e distribuição aos Senadores, funcionários do Senado, Biblioteca, e instituições congêneres do país.

Parágrafo único. Os exemplares restantes serão conservados no Arquivo, destinando-se a atender a pedidos e requisições posteriores.

Dos Livros do ponto

Art. 133. Para registro de comparecimento e permanência dos funcionários da Secretaria, durante as horas do expediente, haverá os seguintes livros do ponto:

- a) Um destinado aos funcionários subordinados à Vice-Diretoria Administrativa e pessoal lotado nos diversos gabinetes;
- b) Outro, para os funcionários da Vice-Diretoria Legislativa;
- c) Um para os funcionários da Taquigrafia;
- d) Dois para o pessoal da Portaria, destinando-se um dêles aos encarregados da limpeza e conservação do edifício.

§ 1.º Excetuado o Diretor Geral o Secretário Geral da Presidência, os Vice-Diretores Gerais e os Diretores de Serviço, todos os funcionários são obrigados a assinar e rubricar o livro do ponto.

§ 2.º O ponto será encerrado improrrogavelmente às 9 horas para o pessoal da limpeza e conservação do edifício; às 12 horas para o pessoal da Portaria, às 13 horas para o funcionalismo em geral, excetuado o destinado, ao pessoal da Taquigrafia que se encerrará meia hora antes do início da sessão.

§ 3.º Os Vice-Diretores Gerais e o Diretor da Taquigrafia encerrarão o ponto nos livros correspondentes aos serviços sob sua responsabilidade.

§ 4.º O Chefe da Portaria encerrará o ponto do pessoal da Portaria e o Zelador do Patrimônio o do pessoal encarregado da limpeza e conservação do edifício.

§ 5.º Será considerado faltoso o funcionário que comparecer depois de encerrado o ponto, salvo se justificar o motivo do retardamento perante o responsável pelo respectivo serviço.

Art. 134. Uma vez encerrado o ponto de entrada, os livros serão recolhidos à guarda dos responsáveis pelos mesmos, voltando a assinatura dos funcionários somente quinze minutos antes da hora do encerramento de cada expediente.

Parágrafo único. A retirada de qualquer funcionário sem a assinatura do livro do ponto, à hora da últimação dos trabalhos, será considerada como falta ao serviço, salvo se houver obtido licença especial.

Art. 135. Serão advertidos, nominalmente, no respectivo livro de ponto os funcionários que infringirem a proibição de permanência no recinto durante as horas do expediente, quando não estejam em objeto de serviço (art. 83).

§ 1.º A advertência será transcrita nos assentamentos do funcionário faltoso;

§ 2.º Em caso de reincidência, ser-lhe-á aplicada a pena de suspensão com perda de vencimentos.

Art. 136. Pelos livros de ponto serão organizados os mapas de comparecimento e faltas do pessoal para os respectivos descontos nas folhas de pagamento.

TÍTULO III

Do Pessoal

CAPÍTULO I

DO PESSOAL, CONCURSO, NOMEAÇÃO, POSSE E EXERCÍCIO

Art. 137. Os serviços da Secretaria serão executados pelos funcionários constantes de Quadro a ser aprovado pelo Senado e por extranumerários admitidos na forma deste Regulamento.

Parágrafo único. Os funcionários subordinados à Portaria serão distribuídos pelo respectivo Chefe, mediante aprovação do Diretor Geral, o mesmo ocorrendo em relação ao pessoal da Zeladoria do Patrimônio.

CAPÍTULO II

DOS CARGOS

Art. 138. Os cargos da Secretaria do Senado serão providos na forma deste Regulamento.

§ 1.º Excetuados os isolados, os de comissão e os providos mediante contrato, todos os demais são de carreira.

§ 2.º São cargos isolados:

- a) o de Zelador do Patrimônio;
- b) o de Ajudante de Zelador do Patrimônio;
- c) o de Almoxarife;
- d) o de Ajudante de Almoxarife;
- e) o de Médico;
- f) o de Enfermeiro;
- g) os de Redatores de Anais e Documentos Parlamentares;
- h) os de Eletricistas;
- i) o de Zelador do Arquivo;

§ 3.º São cargos de Comissão o de Chefe de Serviço de Segurança, o de Assistente da Taquigrafia e as funções gratificadas.

§ 4.º Constituem funções gratificadas as de chefia e outras cujo desempenho não justifique a criação de cargos isolados.

Do Provimento

Art. 139. O provimento dos cargos far-se-á:

- I — por nomeação;
- II — por promoção;
- III — por transferência;
- IV — pela reintegração;
- V — pela readmissão;
- VI — pela reversão.

Art. 140. A nomeação será efetiva, interina, ou em comissão.

§ 1.º A nomeação efetiva será feita pela Comissão Diretora, com aprovação do Senado.

§ 2.º As nomeações interinas e as em comissão independem de aprovação do Senado.

§ 3.º A nomeação interina poderá ser feita para os postos iniciais de carreira e para os cargos isolados.

§ 4.º A nomeação em comissão será feita para os cargos de chefia e para os cargos isolados que assim devam ser providos.

Art. 141. A Comissão Diretora designará, dentre o pessoal da Portaria, os que devam servir como motoristas e ascensoristas.

Parágrafo único. Os lugares de contínuos serão preenchidos pelos serventes mediante prova de habilitação.

Art. 142. São condições para ser provido efetivamente em cargos da Secretaria do Senado:

- I — Ser brasileiro;
- II — Ter completado dezoito (18) anos de idade;
- III — Estar quite com o serviço militar;
- IV — Estar no gozo dos direitos políticos;
- V — Ter bom procedimento;
- VI — Gozar de boa saúde;
- VII — Ter-se habilitado em concurso, quando se tratar de cargo de carreira;
- VIII — Possuir habilitação especial, quando se tratar de cargo técnico.

(Continua)

★ ★ ★

O princípio de funcionalismo — Em toda empresa organizada deve haver a função de determinar o objetivo a atingir, outra, de realizar esse objetivo e uma terceira de interpretar as decisões segundo normas de ação preestabelecidas. Essas funções podem ser assim denominadas: *função determinativa*, *função aplicativa* e *função interpretativa*, equivalentes a princípio, processo e efeitos. No setor do Estado, essas funções são conhecidas pelo nome de *função legislativa*, *função executiva* e *função judiciária*. Cada uma dessas funções primárias ou universais pressupõe os princípios de coordenação e de escala, muito embora nos governos absolutos esta dependência seja obscurecida pelo fato de que, nesse caso, a suprema autoridade coordenadora exerce, usualmente, um poder todo pessoal. Ela desempenha, muito comumente, o triplice papel de legislador, executivo e juiz, não havendo pois distinções funcionais na delegação daqueles citados poderes. Num governo constitucional, porém, todas estas três funções são delegadas separadamente. No regime americano, o povo elege seus legisladores, seus chefes executivos e, como acontece em muitos estados, os seus juizes. Quando estes são escolhidos diretamente pelo povo, são nomeados por meio de um processo a que se dá o nome de *delegação mediata*. A função determinativa ou legislativa, devido ao fato de ser comumente desempenhada por órgãos colegiados, está, mais do que as outras, confiada a uma unidade muito embora haja, apesar disso, subdelegação de autoridade legislativa. Questões simples e rotineiras como as de regulamentação do tráfego urbano, por exemplo, representam uma modalidade de exercício da função legislativa subdelegada. O judiciário, como também o legislativo e o executivo, obedece a uma organização do tipo de escala, com a autoridade hierarquizada em tribunais superiores e inferiores; mas não encontramos, nesse poder, a delegação para baixo. A natureza da função judiciária — na qual a autoridade decisória não implica na posse do direito de iniciativa — explica muito bem esse fenômeno. A ausência dessa iniciativa explica também tudo o que há de característico no processo de ação do judiciário. Nas esferas determinativa e executiva, as autoridades supremas têm o direito de iniciativa, o que quer dizer que lhes cabe a *primeira palavra*. Por isso o processo de ação no judiciário — que difere do processo nos dois outros setores — é de baixo para cima e não de cima para baixo. — James O. Mooney e Allan C. Reiley (Trad. Espírito Santo Mesquita) — R. S.P." de fevereiro de 1949.

O D. S. P. do Espírito Santo - sua organização e suas atividades

Depois de um período de relativa estagnação ao qual não escapou nem mesmo o próprio D.A.S.P., observa-se agora, auspiciosamente, nos Departamentos de Serviço Público estaduais, um reavivamento de atividades de fato digno de nota.

No Espírito Santo, por exemplo, com o apoio do Governador Carlos Lindenberg, o Departamento do Serviço Público entrou numa fase de verdadeiro renascimento.

Sob a direção de uma plêiade de moços entusiastas, estudiosos e patriotas, o D.S.P. do Espírito Santo constitui um verdadeiro exemplo.

Tal como o D.A.S.P., em 1946 o D.S.P. do Espírito Santo teve suas atribuições reduzidas, suas atividades um tanto cerceadas. Pouco a pouco, porém, tornou a impor-se pela própria eficiência, pelo esforço dos seus dirigentes, pela atividade desinteressada de cada um dos seus servidores.

Três Divisões compõem o D.S.P. do Espírito Santo: a Divisão de Pessoal (D.P.), a Divisão de Organização (D.O.), a Divisão de Material (D.M.). Além dessas Divisões, há um Serviço de Administração.

A Divisão de Pessoal, com a estrutura que lhe deu a Lei n.º 242, de 30 de agosto de 1949, compõe-se de duas seções — a de Administração e a de Registros e Assentamentos. Essa Divisão no campo específico de suas atribuições, apresenta a peculiaridade de atuar como órgão de elaboração das folhas de pagamento de todo o funcionalismo público do Estado, inclusive os do Poder Legislativo e do Judiciário; encontra-se, presentemente, empenhada na implantação do sistema de assentamento individual, visando a aplicação do

dispositivo, constitucional que instituiu a licença prêmio.

A Divisão de Organização cabem as atribuições que, no D.A.S.P. são cometidas à D.S.A. e, em parte, à D.O., por isso, que a mesma compreende duas seções — a de Seleção e Aperfeiçoamento e a de Organização e Racionalização dos Serviços.

E' interessante observar que as atividades de orçamento não se acham incluídas nas atribuições do D.S.P. São da competência da Secretaria da Fazenda, a qual, para isso, dispõe de assistentes técnicos.

No conjunto das atividades da Divisão de Organização sobressai, pela sua importância, um ciclo de conferências iniciado no mês de fevereiro, versando sobre assuntos do interesse da Administração. Esse ciclo foi iniciado com uma palestra do vice-governador do Estado, Professor José Rodrigues Sette que discorreu sobre "Teoria do Estado" e suas relações com a situação jurídica dos servidores públicos.

Além desse ciclo de conferências, tem a D.O. a seu crédito a realização de vários cursos de formação e aperfeiçoamento bem assim as primeiras tentativas tendentes à plena aplicação do sistema do Mérito no serviço público estadual.

A Divisão do Material tem as mesmas atribuições da antiga D.M. do D.A.S.P.

O Serviço de Administração, em virtude do seu grande desenvolvimento, teve várias de suas seções destacadas para constituírem serviços autônomos, como a Biblioteca do D.S.P., atualmente em organização.

* * *

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística tem sido, no cenário da administração pública brasileira, uma vigorosa afirmação de trabalho e eficiência como instrumento de sondagem e análise de nossas potencialidades e realizações. Os dados que registra e divulga resultam de uma experiência esclarecida e rica em que se foram apurando métodos, normas e atitudes, graças à competência e dedicação de Chefes e servidores, unidos por uma solidariedade quase mística no esforço de dizer ao Brasil o que o Brasil é. — Agnelo Bittencourt Filho — "R.S.P." de abril de 1949.

Publicações recebidas

Relatório do Tribunal de Contas — Exercício de 1948.

Legislação do Trabalho — Ano XIV — Vol. XIV — N.º 152 — S. Paulo, dez. 1949.

Boletín del Instituto Internacional Americano de la Protección a la Infancia — Tomo XXIII — N.º 4, Diciembre de 1949.

Boletim da Contadoria Geral da República — Ano XXVI — N.º 159 — fev. 1950.

Relatório do Depart. Nacional de Portos, Rios, e Canais — 1949.

Relatório — Fundação Abrigo do Cristo Redentor 1948.

Testamento do Vosso Arcebispo (Carta Pastoral) 1949.

Boletim Informativo da Biblioteca do Ministério da Fazenda — N.º 26, nov. 1949.

Boletim Mexicano — Ano VII — N.º 98 — nov. 1949.

Boletim da Associação Comercial do Amazonas — Ano IX — N.º 98 — set. 1949.

Nação Brasileira — Ano XXVIII — N.º 317, 318, jan. 1950.

Social Security Bulletin — Vol. 12, number 10, october 1949.

Boletim do Conselho Federal do Comércio Exterior — Ano XII, N.º 12, dezembro 1949.

Revista Municipal de Engenharia — N.º 2, Vol. XVI, abril, junho 1949. N.º 3, e 4, julho — dezembro 1949.

Bolsa de Mercadorias e Valores da Bahia — nov. 1949.

Águas e Energia Elétrica — Ano I, N.º I, agosto 1949.

Anuário Jurídico Internacional — 1948.

Revista Bancária Brasileira — Ano 18, N.º 205 janeiro 1950.

Escola Rural "Boletim dos Cursos de Aperfeiçoamento para Professores Rurais" — Ano II N.º I.

State Service — Vol. XXX, N.º I january 1950.

Associação Comercial de Montenegro — Boletim Informativo Mensal, Ano IX, N.º 30, jan. 1950.

Conferência sobre Ruy Barbosa por Bento Pedreira da Costa — nov. 1950.

Boletim Bibliográfico — La Plata 1949.

Economic and Social Council — january 1950.

A.P.B.E. — Ano I, N.º 10, novembro 1949.

Notícias de Portugal — Ano III, N.º 145, fevereiro 1950.

* *

*

A hierarquia não exclui a unidade da ciência. "Da classificação das ciências e das subciências, eis que passamos com um sentimento de alívio para a idéia da Unidade das Ciências. Isoladas por simples conveniência prática, apresentadas aos estudiosos em distintos livros, expostas e aplicadas por diversos mestres, e também investigadas em laboratórios diferentes, note-se que as ciências, afinal de contas, são tôdas partes de uma disciplina única, tôdas ilustrações de uma disciplina única, tôdas ilustrações de um mesmíssimo método, tôdas tentativas de nos pôr mais claro — se não realmente de resolver — o problema da Ordem da Natureza. Formam, ou deveriam formar, um conjunto unitário de verdade, e é tanto maior o valor que têm quanto mais se acham correlacionadas". — *Byron T. Freitas* — R.S.P. — julho de 1949.

*

* *

Os serviços criados pela lei de classificação foram cinco; serviço, no sentido aqui empregado, significa a mais ampla divisão do plano de classificação. No sentido lógico, significa a mais extensa generalização do critério classificador; assim, é a parte do plano que abrange todo o serviço classificado em cinco divisões. Nos cinco grandes serviços, predomina a extensão em prejuízo da compreensão; à proporção que se fôr descendo na classificação, os serviços aparecerão somente como amplos conceitos necessários à ordenação de milhares de cargos sob qualidades que, embora comuns a todos os que pertençam a cada um serviço, constituem um mínimo irredutível para diferenciar um serviço do outro. Os serviços referidos são: a) profissional e científico, com sete graus; b) subprofissional, com oito graus; c) de escrita, administrativo e fiscal, com quatorze graus; d) de guarda, com dez graus; e) misto de escrita e mecânico, com cinco graus. Outro aspecto importante da lei de classificação de cargos de 1923 é a avaliação de eficiência; conhecida como promoção horizontal ou administrativa, qualquer aumento nos vencimentos do funcionário dentro da classe ou grau a que pertence seria feita mediante a respectiva avaliação de eficiência. Esta, como se sabe, visa distinguir os funcionários que exercem o mesmo trabalho. A lei, contudo, impunha condições restritivas de ordem financeira que muito estorvavam a plena realização do objetivo para o qual foi criada a avaliação da eficiência. Além da restrição compreensível da necessidade de existir verba suficiente para a concessão do aumento, toda melhoria de vencimento estava ainda subordinada ao que se chama "average provisions", isto é, a média dos vencimentos do número de funcionários de qualquer grau ou classe não poderá, em qualquer tempo, exceder a média dos níveis de remuneração determinados para cada grau. — *Paulo Poppe de Figueiredo* — R.S.P. — outubro de 1949.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I

VOLUME I	
N. 1 — novembro (esgotado):.....	1937
N. 2 — janeiro (esgotado):.....	1938
N. 3 — fevereiro (esgotado):.....	1938
N. 4 — março:.....	1938

VOLUME II	
N. 1 — abril (esgotado):.....	1938
N. 2 — maio:.....	1938
N. 3 — junho:.....	1938

VOLUME III	
N. 1 — julho:.....	1938
N. 2 — agosto:.....	1938
N. 3 — setembro:.....	1938

VOLUME IV	
N. 1 — outubro:.....	1938
N. 2 — novembro:.....	1938
N. 3 — dezembro — (esgotado):.....	1938

ANO II

VOLUME I	
N. 1 — janeiro:.....	1939
N. 2 e 3 — fevereiro e março:.....	1939

VOLUME II	
N. 1 e 2 — abril e maio:.....	1939
N. 3 — junho:.....	1939

VOLUME III	
N. 1 e 2 — julho e agosto:.....	1939
N. 3 — setembro:.....	1939

VOLUME IV	
N. 1 e 2 — outubro e novembro:.....	1939
N. 3 — dezembro (esgotado):.....	1939

ANO III

VOLUME I	
N. 1 — janeiro (esgotado):.....	1940
N. 2 — fevereiro (esgotado):.....	1940
N. 3 — março (esgotado):.....	1940

VOLUME II	
N. 1 — abril (esgotado):.....	1940
N. 2 — maio (esgotado):.....	1940
N. 3 — junho (esgotado):.....	1940

VOLUME III	
N. 1 — julho (esgotado):.....	1940
N. 2 — agosto (esgotado):.....	1940
N. 3 — setembro:.....	1940

VOLUME IV	
N. 1 — outubro (esgotado):.....	1940
N. 2 — novembro (esgotado):.....	1940
N. 3 — dezembro:.....	1940

ANO IV

VOLUME I	
N. 1 — janeiro (esgotado):.....	1941
N. 2 — fevereiro (esgotado):.....	1941
N. 3 — março:.....	1941

VOLUME II	
N. 1 — abril (esgotado):.....	1941
N. 2 — maio (esgotado):.....	1941
N. 3 — junho (esgotado):.....	1941

VOLUME III	
N. 1 — julho (esgotado):.....	1941
N. 2 — agosto (esgotado):.....	1941
N. 3 — setembro (esgotado):.....	1941

VOLUME IV	
N. 1 — outubro (esgotado):.....	1941
N. 2 — novembro (esgotado):.....	1941
N. 3 — dezembro:.....	1941

NO V

VOLUME	
N. 1 — janeiro (esgotado):.....	1942
N. 2 — fevereiro (esgotado):.....	1942
N. 3 — março (esgotado):.....	1942

VOLUME II	
N. 1 — abril (esgotado):.....	1942
N. 2 — maio (esgotado):.....	1942
N. 3 — junho (esgotado):.....	1942

VOLUME III	
N. 1 — julho (esgotado):.....	1942
N. 2 — agosto:.....	1942
N. 3 — setembro (esgotado):.....	1942

VOLUME IV	
N. 1 — outubro (esgotado):.....	1942
N. 2 — novembro:.....	1942
N. 3 — dezembro:.....	1942

ANO VI

VOLUME I	
N. 1 — janeiro:.....	1943
N. 2 — fevereiro:.....	1943
N. 3 — março:.....	1943

VOLUME II	
N. 1 — abril:.....	1943
N. 2 — maio:.....	1943
N. 3 — junho:.....	1943

VOLUME III	
N. 1 — julho:.....	1943
N. 2 — agosto:.....	1943
N. 3 — setembro:.....	1943

VOLUME IV	
N. 1 — outubro (esgotado):.....	1943
N. 2 — novembro (esgotado):.....	1943
N. 3 — dezembro (esgotado):.....	1943

ANO VII

VOLUME I	
N. 1 — janeiro (esgotado):.....	1944
N. 2 — fevereiro (esgotado):.....	1944
N. 3 — março (esgotado):.....	1944

VOLUME II	
N. 1 — abril:.....	1944
N. 2 — maio:.....	1944
N. 3 — junho:.....	1944

VOLUME III	
N. 1 — julho (esgotado):.....	1944
N. 2 — agosto:.....	1944
N. 3 — setembro:.....	1944

VOLUME IV	
N. 1 — outubro:.....	1944
N. 2 — novembro:.....	1944
N. 3 — dezembro:.....	1944

ANO VIII

VOLUME I	
N. 1 — janeiro:.....	1945
N. 2 — fevereiro:.....	1945
N. 3 — março:.....	1945

VOLUME II	
N. 1 — abril:.....	1945
N. 2 — maio:.....	1945
N. 3 — junho:.....	1945

VOLUME III	
N. 1 — julho:.....	1945
N. 2 — agosto:.....	1945
N. 3 — setembro:.....	1945

VOLUME IV	
N. 1 — outubro:.....	1945
N. 2 — novembro:.....	1945
N. 3 — dezembro:.....	1945

ANO IX

VOLUME I	
N. 1 — janeiro:.....	1946
N. 2 — fevereiro:.....	1946
N. 3 — março:.....	1946

VOLUME II	
N. 1 — abril:.....	1946
N. 2 — maio:.....	1946
N. 3 — junho:.....	1946

VOLUME III	
N. 1 — julho:.....	1946
N. 2 e 3 — agosto e setembro:.....	1946

VOLUME IV	
N. 1 e 2 — outubro e novembro:.....	1946
N. 3 — dezembro:.....	1946

ANO X

VOLUME I	
N. 1 e 2 — janeiro e fevereiro:.....	1947
N. 3 e 4 — março e abril:.....	1947

VOLUME II	
N. 1 e 2 — maio e junho:.....	1947
N. 3 e 4 — julho e agosto:.....	1947

VOLUME III	
N. 1 e 2 — setembro e outubro:.....	1947
N. 3 e 4 — novembro e dezembro:.....	1947

ANO XI

VOLUME I	
N. 1 e 2 — janeiro e fevereiro:.....	1948
N. 3 e 4 — março e abril:.....	1948

VOLUME II	
N. 1 e 2 — maio e junho:.....	1948
N. 3 e 4 — julho e agosto:.....	1948

VOLUME III	
N. 1 e 2 — setembro e outubro:.....	1948
N. 3 e 4 — novembro e dezembro:.....	1948

ANO XII

VOLUME I	
N. 1 — janeiro:.....	1949
N. 2 — fevereiro:.....	1949
N. 3 — março:.....	1949

VOLUME II	
N. 1 — abril:.....	1949
N. 2 — maio:.....	1949
N. 3 — junho:.....	1949

VOLUME III	
N. 1 — julho:.....	1949
N. 2 — agosto:.....	1949
N. 3 — setembro:.....	1949

VOLUME IV	
N. 1 — outubro:.....	1949
N. 2 — novembro:.....	1949
N. 3 — dezembro:.....	1949

ANO XIII

VOLUME I	
N. 1 — janeiro:.....	1950
N. 2 — fevereiro:.....	1950
N. 3 — março:.....	1950

VOLUME II	
N. 1 — abril:.....	1950

