

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO XIII
Volume III — N. 1
Julho de 1950

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

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



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

JULHO DE 1950

Vol. III N. 1

SUMÁRIO

	Pág.
EDITORIAL	
O 12.º Aniversário do D.A.S.P.	3
TÓPICO	
O Estatuto dos Funcionários.....	5
COLABORAÇÃO	
Técnica de Planejamento — SEVERINO SOMBRA	7
Você deve aposentar-se? E então? — WAL TER WILLARD (Trad. de Ana Rimoli de Faria Dória)	15
O Absoluto e o Relativo no Campo das Ciências — LUIZ HILDEBRANDO DE B. HORTA BARBOSA	18
A Responsabilidade Patrimonial do Estado por Ato do Funcionário — TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES	26
Os gases liquefeitos de petróleo e o seu futuro no Brasil — JOSÉ DE RIBAMAR TEIXEIRA LEITE	29
ADMINISTRAÇÃO LOCAL	
Pesquisa e orientação da Economia Municipal — JÚLIO GOMES DE SENNA.....	31
ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL	
A Organização dos Estados Americanos — ALBERTO LLERAS	34
Os problemas demográficos da China — TA CHEN (Trad. de Maria de Lourdes Lima Modiano)	44
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
ORGANIZAÇÃO	
Planos de Reorganização dos Órgãos da Administração Civil do Governo Federal Americano..	54
PESSOAL	
Estabilidade de Extranumerário — JOSÉ MEDEIROS	56
DOCUMENTAÇÃO	
Elementos de Documentação — IBANY DA CUNHA RIBEIRO	59
O Catálogo Coletivo da Biblioteca do Congresso — WILLIAM JEROME WILSON (Trad. de Sylvio do Valle Amaral).....	60
APERFEIÇOAMENTO	
Curso de orientação, seleção e readaptação profissional — MIRA Y LOPEZ.....	63
Curso de Organização e Administração — IBANY DA CUNHA RIBEIRO.....	66
DOCUMENTÁRIO	
Princípios e Problemas de Governo — CHARLES G. HAINES e BERTA M. HAINES (Trad. de Espírito Santo Mesquita).....	69
Dados gerais sobre o SENAC do Distrito Federal — Reportagem de PAULO TAVARES	76
Evolução do Sistema de Polícia Civil da Grã-Bretanha — ESPÍRITO SANTO MESQUITA...	83
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
Situação dos imigrantes deslocados que sofreram acidente, ainda quando sob a dependência do Governo Federal — Parecer — OSCAR SARAIVA	86
Aspectos Legais do Mandado de Segurança — OLIVEIRA e SILVA.....	88
PODER LEGISLATIVO	
O Senado Federal no Processo Orçamentário — JURANDYR COELHO	93
NOTAS	
Associação Internacional de Ciência Política.....	95
Publicações recebidas	95

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
P209	5.4.52

O 12.º Aniversário do D. A. S. P.

COMPLETOU o D. A. S. P., a 30 de julho de 1950, doze anos de existência. De existência militante, controvertida, combatida, diga-se a verdade. Do histórico Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, a igual data de 1950, pode-se mesmo dizer, numa paródia-chavão, que o D. A. S. P. não vem passando "em branca nuvem". Mas injusto seria recusar-lhe o acervo de trabalho e realizações que, à socapa de toda a atoarda levantada em torno deste Departamento, vêm dando à administração um sentido novo de ordem, organização e eficiência. De início, o D. A. S. P. não foi uma criação arbitrária conforme têm entendido e interpretado os seus acusadores. Entre nós, ele representa uma estratificação de diretrizes administrativas anteriores, compatíveis com as exigências do funcionamento do Estado moderno. Sua gênese está na Lei n.º 284, de 1936, sendo seu predecessor o "Conselho Federal do Serviço Público Civil". E quem examinar a história do Estatuto verificará, pelos estudos então apresentados sobre a matéria, quantos expositores vieram preconizando reformas administrativas indispensáveis, entre as quais a implantação do sistema do mérito e a reforma orçamentária, realizações que só o D. A. S. P. iniciou e consolidou. Mas não foi só no Brasil que se impôs órgão de tal natureza e amplitude administrativa. Países há que possuem, de há muito, seu órgão de comando. Assim os Estados Unidos "The Civil Service Commission"; a Inglaterra "The Royal Commission"; a França I. T. A. P. (Institut Technique des Administrations Publiques); o Canadá, a Austrália, a Bélgica, a Holanda, e muitos outros países.

No caso, porém, do D. A. S. P., há que registrar, ao lado de difícil marcha evolutiva assinalada de críticas e incompreensões, uma seqüência de reformas e iniciativas de renovação dos métodos de trabalho, em nosso meio administrativo. Aí estão a demonstrá-la os sistemas inaugurados, na vigência do D. A. S. P., de atividades-meios da administração federal — Pessoal, Material, Orçamento; a renovação radical por que passou o processo de elaboração orçamentária; a implantação consolidada do sistema do mérito; a adoção de regime institucional de promoções, etc.

Muito haveria que enumerar no tocante às reformas de serviços públicos existentes e aos estudos realizados para racionalização de órgãos administrativos e aperfeiçoamento de métodos de trabalho, cabendo, entretanto, destacar, dentre quantos empreendimentos levados a bom termo, a elaboração do Plano SALTE, exemplo eloqüente de pioneirismo, entre nós, do verdadeiro planejamento administrativo. De qualquer modo, vencidas as vicissitudes, que se lhe apresentaram, o D.A.S.P. veio entrar no seu décimo terceiro ano de existência, melhor compreendido, e com sensível aura de simpatia em torno de sua utilidade como órgão indispensável ao serviço público do país. A esse respeito, é de toda oportunidade relembrar as demonstrações de aprêço com que parlamentares, autoridades civis e militares vêm apoiando e mesmo exaltando a sua atuação na fase constitucional que se seguiu a 18 de setembro de 1946, sendo igualmente para ressaltar, sob o mesmo aspecto, as numerosas oportunidades em que, a partir de 1946, e por solicitação do Poder Legislativo, das Administrações estaduais e municipais, o D.A.S.P. lhes tem prestado colaboração técnica, no estudo e na solução dos seus problemas. E' nessa situação de novo prestígio que este Departamento iniciou, fortalecido e reconciliado com a opinião pública — o seu 13º ciclo anual.

O Estatuto dos Funcionários

O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, expedido pelo Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, foi, indubitavelmente, marcante conquista no campo do direito administrativo. Ainda hoje não se perdeu o eco das palavras que teceram o panegírico dessa realização, produto de longos e tão portuados esforços de tantas energias que a ela se dedicaram com ânimo resolutivo e construtivo. E, observe-se, que o elogio da obra nunca foi demasiado, mesmo quando se apresentava em tom derramado de propaganda, se tivermos na devida conta o que representa o valor de uma codificação.

“As codificações, diz Clóvis, além de corresponderem às necessidades mentais de clareza e sistematização, constituem, do ponto de vista social, formações orgânicas do direito, que lhe aumentam o poder de precisão e segurança, estabelecendo a harmonia e a recíproca elucidação dos dispositivos, fecundando princípios e institutos que, no isolamento, se não desenvolveriam suficientemente, contendo, canalizando e orientando energias, que se poderiam prejudicar, na sua ação dispersiva”.

Note-se, ainda, de passagem, que velha, aliás, é a compreensão dessa necessidade, que remonta a civilizações vetustas, como nos podem dar exemplo os romanos que, envolvidos no tremendo cipoal de incongruentes éditos e leis, conseguiram a primeira sistematização do seu tumultuário direito na compilação Papiriana, atingindo, finalmente, a cúpula desse ordenamento, após várias tentativas de codificação, no famoso Corpus Juris, “que representa mais de dez séculos de intensa elaboração do direito em Roma”.

O Estatuto dos Funcionários, como Código de direitos e deveres de uma classe — aquela que empresta o seu trabalho ao serviço do Estado — se não apresenta, como é claro, a complexidade de uma codificação de maior âmbito — como, por exemplo, o nosso Código Civil, cuja gestação principiou em 1855 com o Esboço de Teixeira de Freitas e que só veio à luz em 1916 — se não representa esse vulto, que exige intensa meditação, amplo debate e longo amadurecimento, não deixa de ser, porém, um trabalho de certa monta, que requer elaboração cuidadosa, a fim de que não sofra as conseqüências perigosas das obras preparadas de afogadilho.

O próprio código vigente não foi empresa de um dia, como poderemos verificar dos estudos e projetos que o Departamento Administrativo do Serviço Público publicou em volume. Segundo observou Ibanez da Cunha Ribeiro, no prefácio à 5.ª edição do atual Estatuto, ... “basta atentar no fato de que sua elaboração definitiva foi precedida de trinta anos de debates parlamentares (1907 — 1937), de estudos doutrinários e consolidação de dispositivos legais atinentes à matéria; da apresentação, enfim, de nove projetos de lei estatutária”...

E' bem verdade que não se pode negar que ele já não corresponde mais à realidade do momento. Foi moldado sob as influências do regime outorgado à Nação pela Carta de 37 e, por esse motivo, ficou desatualizado em seus fundamentos, em face dos princípios reconquistados em 1946 e hoje consagrados na Constituição Federal. Várias disposições suas estão, implicitamente, derogadas, principalmente no que tange à ordem dos deveres e responsabilidades, porque mais tocada pelo autoritarismo que informou o regime anterior.

Bem ilustra isso a sentença ainda há pouco proferida pelo Juiz Raimundo de Macedo que, apreciando recurso de funcionário punido por infração de dispositivo estatutário, assim se manifestou: “A qualidade de funcionário não diminui os direitos de cidadão, que ele é. Fora da repartição o servidor público tem os mesmos direitos que a Constituição assegura a todos os brasileiros. Assim, a proibição do art. 225, I, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União é incompatível com o regime democrático que sucedeu ao de supressão de garantias em que foi promulgado o referido Estatuto. O funcionário civil só está sujeito ao respeito hierárquico quando exerce suas funções. Por isso não está privado da garantia que lhe assegura o art. 141, § 37, de representar, como cidadão, contra abuso de autoridade, qualquer que ela seja”.

O aspecto mais grave dessa desatualização é a incapacidade de adaptação, de certos funcionários, ao regime de liberdade e de garantias recém-instaurado pela vontade popular, incapacidade essa que tem levado os responsáveis mais graduados pela ação do Executivo, inadvertidamente, à prática de atos ilegais, fundamentados em disposições que colidem, flagrantemente, com o texto constitucional. Tais funcionários ainda agem por força da rija mentalidade que os moldou, desa-

justados completamente, do ambiente de franquias que recuperamos. Daí os excessos do poder que, injustificadamente, ainda se verificam e que poderiam ser evitados.

Outra não é a razão de êxito das medidas de segurança requeridas nestes últimos tempos, por meio das quais o Poder Judiciário, solicitado a manifestar-se, recompõe o equilíbrio dos atos administrativos praticados com abuso de poder, em virtude de informações e pareceres de servidores que não conduzem bem o assunto.

Não há negar, portanto, que a revisão do Estatuto dos Funcionários se impõe, imperativamente, porque o novo texto facilitará a prática da legalidade, incorporará toda uma experiência que a interpretação cotidiana do atual suscitou, garantirá, finalmente, ao servidor público direitos e vantagens à altura da época, sem maiores sobrecargas para o erário. Mas essa revisão não pode ser feita apodadamente. Melhor será que procuremos interpretar o texto velho à luz dos novos desde a Constituição, que reivindicamos direitos e vanta-

gens por meio de diplomas legais insulados, que iremos adicionando ao acervo estatutário, para, então, com vagar, fazermos uma consolidação que facilite a feitura do projeto do nosso futuro Código de direitos e deveres.

O projeto que se acha na Câmara requer cuidadoso exame. Possui defeitos que precisam ser submetidos a crítica rigorosa. Votá-lo às carreiras, será uma precipitação. E a precipitação terá inconvenientes. E' bem melhor que deixemos madurar o fruto opimo que desejamos colher. Contribuamos para melhorar-lhe a seiva e estejam alertados para que não se degrade. E esperemos para desfrutar, oportunamente, o sabor de sua maturidade.

Reconhecemos que não é simpática esta opinião de quem, por força da função pública, está lidando, diuturnamente, com a matéria. Mas é preciso que todos falem, ainda que poucos sejam ouvidos. E que ninguém tenha a veleidade de julgar-se detentor da verdade. Porque somente o futuro poderá dizer de que lado ela se encontra.

O melhor discernimento dos múltiplos problemas que interessam e afetam intimamente a existência do homem em sociedade, e as suas relações com o seu complexo psico-somático foram a razão de se criar o Serviço Social no hospital moderno. As condições financeiras, familiares e sociais, de um modo geral, envolvem de tal forma os aspectos psicofísicos da personalidade, que atrasam a eficiência de qualquer tratamento, quando não agravam o estado patológico do organismo. Embora possam ter significação cirúrgica simples, as lesões apresentadas por um paciente imprimem, no estado geral, repercussões que seriam evitadas ou tratadas por meio de trabalho psicoterápico da parte do médico. Acontece, porém, que a intensidade de vida do médico em relação ao progresso do meio em que vive, as suas múltiplas preocupações, a sua maior responsabilidade em acompanhar o movimento científico, quer na vida hospitalar quer na vida acadêmica, nas Faculdades ou nas Sociedades, os seus compromissos de corresponder a êsse avanço com a parcela de alguma contribuição, e tantas outras funções que tornam mais árdua a vida do médico nas grandes cidades, impossibilitam-no de desenvolver a assistência psicológica devida ao doente e à sua família, por meio de conversas esclarecedoras e reconfortantes conselhos. Nos Estados Unidos, e. g., ao médico não sobra tempo para conversar com o cliente e sua família. Essa importante função do clássico "médico da família" ficou a cargo do Serviço Social, cuja organização se ampliou, abrangendo o âmbito dos mais diversos problemas econômicos, profissionais, familiares e emocionais ou psicológicos. Tivemos oportunidade de verificar que as funções do Serviço em aprêço variam com a natureza do Hospital. No Memorial Hospital, New York, por exemplo, onde se cuida apenas de câncer e doenças aliadas, êsse Serviço se interessa pelos problemas suscitados pela magnitude e traumatismo da cirurgia radical e mutiladora, além das de ordem financeira, social e psicológica requeridas para a reabilitação social do paciente. — *Walter Gentile de Mello* — Revista "IPASE" n.º de julho, 1950.

Técnica de Planejamento

SEVERINO SOMBRA

(Trabalho apresentado ao 1.º Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros)

SUMÁRIO

Nova Técnica Social

Fases do Planejamento:

Definição do problema
Pesquisa
Plano
Programa
Aprovação
Execução
Revisão

Condições do Planejamento

Tipos de Planejamento:

Físico
Econômico
Social
Cultural
De área

Organização Planejadora Municipal

Inquérito Municipal

Apêndice:

Esquema da Técnica de Planejamento.

NOVA TÉCNICA SOCIAL

O progresso material e a complexidade crescente da vida civilizada conduzem ao advento de novas técnicas. Estas surgem e se desenvolvem não apenas no campo da atividade humana relacionada com o domínio das forças naturais, mas também nos setores da vida econômica e social. Não se inventam e se aperfeiçoam tão somente novas técnicas na observação astronômica, na exploração geofísica, na captação de novas formas de energia, no exame microscópico e radioscópico, na produção de medicamentos, na cirurgia, na indústria, na agricultura, nos meios de transporte. O evoluir constante, se bem que, às vezes, inaparente, das formas de convivência humana impõe novas maneiras de agir, outros artifícios lógicos, que são as *técnicas sociais* inéditas ou aperfeiçoadas. O progresso do ideal de liberdade política trouxe a nova técnica do voto secreto, como forma

mais perfeita de aferição da vontade popular. O desenvolvimento do espírito de solidariedade humana transpôs a caridade da sua base puramente religiosa e sentimental para o campo científico e melhor coordenado do Serviço Social, que surge como a nova técnica para enfrentar os desajustamentos. A interdependência crescente de todos os povos impôs a criação de várias organizações internacionais, que são uma nova técnica no tratamento dos problemas que afetam o mundo.

O planejamento é também uma nova técnica social. Como quase sempre acontece, ela já existia em estado intuitivo, ou melhor, empírico. Todos nós fazemos planos para o nosso dia de trabalho, para os nossos filhos, para o nosso futuro. As crises, por que a humanidade vem passando, forçaram o espírito de previsão, de organização; o desenvolvimento das ciências sociais e aplicadas, por outro lado, vindo ao encontro das necessidades, forneceu um conjunto de conhecimentos valiosos indispensáveis. Assim, o que era quase instintivo foi tomando uma forma científica, coordenada, que a prática consagrou e a experiência fez aperfeiçoar. O planejamento tornou-se uma das técnicas sociais mais úteis ao homem contemporâneo.

Históricamente, no campo das realizações, é no planejamento urbano, também chamado urbanismo, que a nova técnica vai deitar raízes. Mas, enquanto o urbanismo dos primeiros tempos preocupava-se quase apenas com o aspecto físico, a realização artística, a paisagem, o planejamento urbano atual leva em conta principalmente as condições econômicas e sociais, de modo a proporcionar a melhor vida possível aos habitantes. Veremos adiante os demais tipos de planejamento.

Para a Administração, pública ou privada, o planejamento constitui instrumento valioso de trabalho, pois economiza esforços e multiplica resultados. Sendo previsão organizada, coordenação, adaptação de meios afins, ligação entre pesquisa e realização, o planejamento — é evidente — dá outra segurança ao administrador, outro rendimento no trabalho, outra facilidade de fiscalização e outra situação diante da opinião pública.

Mas não basta querer planejar, se bem que isso já represente metade do caminho. É preciso saber planejar e, portanto, aprender a planejar, pois, no campo da nova técnica, estamos todos ainda aprendendo, no Brasil.

Faz-se mister que o Plano adotado seja realmente o resultado de um planejamento, que é o conjunto da operação.

FASES DO PLANEJAMENTO

A operação de planejar deve obedecer a uma certa seqüência lógica, desdobrar-se em fases que atendam aos diferentes aspectos e necessidades da operação.

1.^a fase — *Definição do problema* — Trata-se inicialmente de definir, com clareza e precisão, o problema cuja solução deve ser planejada. Isso, que parece tão simples e intuitivo, apresenta-se, às vezes, de forma confusa, vaga, que torna difícil, senão impossível, o restante da operação. Quando é o caso de problema bem caracterizado, de limites facilmente definidos, de pequeno raio, a tarefa não oferece dificuldade. Quando se trata, porém, de problema de envergadura, de grande complexidade, com numerosas interdependências, faz-se mister proceder: a) a um exame cuidadoso da situação na qual ocorre o problema a ser solucionado; b) à designação, no conjunto do problema, de objetivos que sejam os seus pontos característicos, definidores, os quais, devidamente ligados, revelem a sua configuração. Se quiséssemos usar a linguagem dos topógrafos, diríamos que se procede à amarração do problema, à sua triangulação.

Os objetivos, que darão enquadramento ao problema, devem corresponder fielmente ao meio físico e social. Só assim, poderão servir de balizamento seguro para o planejador.

Um ponto que deve ficar bem claro, nesta primeira fase do planejamento, é a questão de quem manda planejar. Na vida individual, nós planejamos para nós mesmos. Na vida doméstica, o chefe de família, com a colaboração da esposa, planeja para os filhos, para o futuro do lar. Nas pequenas empresas, o proprietário mesmo planeja o seu negócio. Nas grandes empresas, a direção serve-se de técnicos para planejar, num trabalho em equipe, o seu desenvolvimento. Aos planejadores, é exposta a situação, são dados os objetivos. Cumpre-lhes planejar para atingi-los. É bem verdade que a pesquisa pode revelar que a situação não é exatamente o que se pensava, que os objetivos devem ser modificados. Mas a decisão a respeito cabe aos dirigentes e, não, aos planejadores.

No setor da administração pública, ainda mais se faz sentir essa diferença de responsabilidades. São os órgãos dirigentes que determinam o que vai ser planejado: um plano de obras públicas, um plano de habitações populares, um plano de saneamento, um plano de produção agrícola, etc. Como geralmente, nesses casos, os objetivos são dados de forma muito geral, cumpre aos planejadores precisá-los. Mas, então, têm que submeter esse trabalho inicial à aprovação de quem determinou o planejamento, antes de começar a planejar.

Convém não esquecer nunca que o planejamento é uma técnica e, não, uma ideologia; que

é a ordenação no esforço para um fim. A ordenação no esforço é o trabalho do planejador; a escolha do fim só caberá também ao planejador, se ele estiver planejando para si próprio. Como esse não é o caso a nos interessar aqui, podemos dizer que a escolha do fim escapa ao planejador.

2.^a fase — *Pesquisa* — A base de todo planejamento é a Pesquisa. O desenvolvimento dos métodos de Pesquisa científica foi um dos principais motivos do impulso que tomou o planejamento. Sem pesquisa, não há planejamento, mas contrafação. A Pesquisa permite: a) o esclarecimento do problema, pela reunião de todos os dados necessários ao seu exame sob todos os aspectos; b) a revisão dos objetivos, que poderão situar-se diferentemente, em importância e posição, após a análise dos dados recolhidos pela Pesquisa.

Na Pesquisa, pode-se seguir o seguinte roteiro:

1) Delimitação do campo da pesquisa, em função do problema (turma) e dos objetivos (sub-turmas);

2) Escolha de unidades de pesquisa e medida (por exemplo, número de litros por habitante, se se trata de consumo de leite ou outra bebida; número de habitantes para cada leito disponível, se se deseja conhecer a capacidade hospitalar existente, para compará-la com a relação ideal);

3) Adoção de um método para a coleta dos dados (consulta de documentação existente; envio de questionários; entrevistas; etc.);

4) Reunião e classificação dos dados. Na classificação, convém sejam apurados: o total geral, os totais específicos, os totais condicionantes, isto é, aqueles cujo aumento ou diminuição provocam aumento ou diminuição de outros (bebida em relação ao crime, fome em relação ao roubo; financiamento em relação à produção, meios de transporte em relação à exportação); os números índices, cujo cálculo facilita rápida e segura comparação;

5) Análise e interpretação dos dados, cujas conclusões, objetiva e ordenadamente dispostas, comporão o Relatório da pesquisa.

Além do roteiro acima indicado, deve-se levar em conta as seguintes condições para um bom trabalho:

1) Familiaridade dos pesquisadores com o objeto da pesquisa;

2) Conhecimento dos métodos de pesquisa;

3) Conhecimento tão completo quanto possível dos trabalhos já realizados no campo da pesquisa a ser feita;

4) Verificação dos dados colhidos em pesquisa anterior, para julgamento do seu valor como base de informações;

5) Estímulo, orientação e coordenação do esforço dos pesquisadores.

3.^a fase — *Plano* — Definido o problema, designados os objetivos, esclarecidos todos os seus

aspectos pelos resultados da pesquisa, surge a solução — mais de uma, às vezes. A solução ou as soluções têm que levar muito em conta as interdependências, os fatores que influem e são influenciados pelo problema e solução a ser adotada. Os dados da pesquisa podem tornar-se um amontoado inútil, se a inteligência e a imaginação não vierem dar-lhes vida. O Plano não é o produto de uma ação mecânica, mas de um ato de inteligência. Ele está para a solução do problema como o diagnóstico está para a doença. Os exames de laboratório, as chapas de Raio X e tantos outros recursos de que dispõe a Medicina moderna são valiosos auxílios, habilmente aproveitados por um médico com vocação clínica e inteligência perspicaz e constituem ajudas pouco ou nada aproveitadas por um médico bisonho. O mesmo ocorre entre o Plano e os dados da pesquisa, com relação ao planejador.

O Plano deve traduzir uma concepção simples. A complexidade do problema não impede — pelo contrário, exige — tal simplicidade, que não deve ser confundida com resumo, mutilação, mas expressar clareza e acentuação das linhas mestras, do enquadramento fundamental.

Simples em sua concepção, o Plano deve ser flexível em seu conjunto, com efeito, um plano deve ser alguma coisa viva, dinâmica, como a própria realidade, que é o seu destino. Para que ela bem se adapte, não pode ter a rigidez de um sistema invariável nem impor o constrangimento de uma camisa de força. Se quiséssemos usar a linguagem automobilística, diríamos que ele deve possuir um bom "molejo", de modo a receber os imprevistos, as dificuldades, os obstáculos, as transformações ocorridas posteriormente à Pesquisa, com o mínimo de choque, com possibilidade de vencê-los sem desconjuntamento das linhas fundamentais.

O Plano não é um sonho, mas algo feito para ser executado no tempo e no espaço. Ele deve, depois, ser proporcionado à importância do problema e aos meios disponíveis para solucioná-lo. E' bem verdade que, em mãos de planejadores hábeis, os meios terão rendimento muito maior do que se forem manipulados por elementos com pouca experiência. Mas sempre há um limite. Além desse, não existe Plano, mas fantasia.

Para facilidade dos estudos, dos cálculos e da execução, para maior rendimento do serviço e das verbas, para aquisição mais rápida e econômica do material, é aconselhável a adoção de elementos padronizados.

A revisão periódica do plano é um imperativo decorrente das falhas naturais em toda a obra humana, assim como das modificações na configuração do problema, principalmente quando fôr o caso de trabalhos de longa duração.

4.^a fase — *Programa* — Elaborado o Plano, cumpre situá-lo no tempo, isto é, programá-lo. De acordo com os meios disponíveis em pessoal, material e recursos financeiros, é determinado o momento do seu início, o ritmo a que deve obedecer a sua execução e o seu término. E' o calen-

dário do Plano. Sem ele, frustra-se a fiscalização, perde-se o estímulo, desapontam-se os interessados e, talvez até se desmoraliza a idéia do planejamento.

O programa não pode sectionar arbitrariamente o Plano, mas dividi-lo em etapas racionalmente conjugadas. Às vezes, é um erro querer aproveitar no trabalho até o último tostão da verba votada para um certo período. E' preferível parar no momento tecnicamente indicado de acabamento de uma tarefa, para que não ocorra que se comece uma outra com o resto da antiga verba e a nova sofra uma demora que obrigue a paralisação em meio do serviço, com prejuízo econômico e desespero do pessoal.

A experiência é um fator valiosíssimo na programação de um Plano. Quando ela faltar, toda prudência é pouca. Com o programa é que se vai dar vida ao Plano, por assim dizer. O jôgo dos recursos, do tempo de mão-de-obra, do material necessário, entra em cena a pesar nas deliberações. E' um momento extremamente delicado. E' o contato do trabalho mental com as exigências materiais. Por mais realista que tenha sido a elaboração da inteligência, há sempre um choque a ser amaciado. Se, no Plano, é a imaginação que prepondera, no Programa é a experiência que domina.

5.^a fase — *Aprovação* — Elaborado o Plano e estabelecido o Programa, são os dois documentos submetidos à aprovação de quem mandou planejar. Muitas vezes, o trabalho tem que ser encaminhado à apreciação do Legislativo. Vai ele, então, defrontar a incompreensão de uns, a oposição sistemática de outros e o aplauso irrestrito de ainda outros. E' a hora dramática do planejador. Cumpre-lhe defender sua obra mas não esquecer que o órgão legislativo representa legalmente a vontade soberana do povo e este, numa democracia, deve ser servido como ele quer ser servido e, não, como possamos entender que ele deva ser servido. Se a nossa maneira de querer servi-lo é a melhor, mas o povo não a compreende, a culpa é nossa, que não o esclarecemos, não o informamos convenientemente, não preparamos a opinião pública. E' dever de todo governo manter o público informado. Ao invés disso, não raro, prefere-se fazer propaganda, que é coisa muito diferente de informação. O resultado é que o público reage, às vezes, contra iniciativas, em seu próprio benefício. O público não é um técnico nem dispõe dos conhecimentos e informes à disposição dos dirigentes. A estes cumpre esclarecê-lo convenientemente, com antecedência, para que a iniciativa seja compreendida e bem recebida.

Quando se deve contar com oposições sistemáticas, por motivos políticos, ainda mais importante se torna o preparo honesto da opinião pública. Devidamente informada, esta não poderá ser explorada pela oposição.

Sempre que existirem associações cívicas ou associações técnicas especializadas no assunto a que se refere o planejamento, deve-se buscar o seu apoio através de exposições, a ela dedica-

das, do trabalho realizado, com debate esclarecedor.

A' comissão técnica do Legislativo encarregada de dar parecer, cumpre dar atenção especial. Aos seus membros devem ser prestados todos os esclarecimentos e posta à sua disposição toda a documentação necessária. Sempre que possível, convém seja programada uma série de exposições especialmente para a comissão, com a presença de todos os planejadores, para atender às perguntas que forem formuladas.

Se após todo esse trabalho, o Plano ainda fôr mutilado, é procurar aproveitá-lo da melhor forma possível e intensificar a campanha em prol da idéia do planejamento, a fim de contar com melhor ambiente da próxima vez. Para isso, a forma mais prática e eficiente é a fundação de uma Associação local de Planejamento.

6.^a fase. — *Execução* — O planejamento não é um puro jôgo do espírito. Foi levado a cabo, tendo em vista uma necessidade. Dêle resultou um Plano que representa uma solução para o problema. A execução dêsse Plano está, pois, vinculada ao Planejamento a êle indissolúvelmente ligada. Se o ato pròpriamente dito da execução escapa ao Planejamento, a maneira pela qual a execução deve ser procedida, a forma que a enquadrará, constituem preocupações do planejamento.

A formação dos órgãos executantes, se não existirem a adaptação e coordenação dos organismos existentes, a direção escalonada, tendo em vista a descentralização indispensável sem prejuízo da responsabilidade, as providências asseguradas de uma administração capaz, que leve a execução do Plano a bom termo, sem liberdade para alterá-lo — as modificações são sempre da competência do órgão planejador — nem entaves que lhe tolham o trabalho — tudo isso deve constituir motivo de estudos e decisões no planejamento.

7.^a fase — *Revisão* — A bem dizer, a revisão não é uma fase do planejamento. Ela acompanha a execução do Plano o tempo todo. Como se faz mister lembra-a a acentuar mesmo a sua importância, temos que incluí-la no conjunto da operação e, assim sendo, colocá-la após todas as fases de operação.

Já nos referimos à necessidade do reexame periódico do Plano, a fim de torná-lo sempre atual. Muitas vezes, é o Programa o que mais vem a sofrer alterações. Desde que os meios necessários à execução do Plano, por motivos independentes da vontade do Planejador e dos executantes (escassez de material, acontecimentos políticos imprevistos, demora na votação de verbas pelo Legislativo), não são disponíveis no devido tempo, impõe-se a revisão do Programa.

Acontecerá, não raro, pelo menos enquanto não existir uma mentalidade planejadora, que os Planos relativos à administração pública virão a

sofrer modificações em consequência da mudança de situações políticas. Os técnicos em planejamento devem contar com o personalismo dos dirigentes, que ainda é a característica fundamental de nossa vida pública. Uma Revisão inteligentemente feita e antecipadamente facilitada pela flexibilidade do Plano será, muitas vezes, a salvação do planejamento e, com êle, do interesse coletivo.

Condições do Planejamento

Já acentuamos que o planejamento não pode perder de vista a realidade. Um Plano é feito para servir a tal coletividade, em tal estágio de civilização, sob tais condições econômicas e físicas e com tais disponibilidades técnicas. Um Plano para a cidade de S. Paulo, por exemplo, não pode servir a Teresina; um Plano para o Paraná não pode ser aplicado ao Amazonas, de geografia completamente diversa. Um aperfeiçoamento planejado para o Rio de Janeiro não teria cabimento numa pequena cidade do interior, aonde ainda faltam serviços de primeira necessidade.

Numerosas são as circunstâncias que condicionam um planejamento e que devem ser levadas em conta se se pretende um Plano realizável e, não, arquitetar um sonho. Elas podem ser reunidas em 3 grupos: políticas; técnicas; econômicas.

Um planejamento deve ser aceitável politicamente, isto é, deve corresponder às condições sócio-culturais do meio e contar com apoio da maioria dos seus líderes. No caso de planejamentos públicos, que dependam da aprovação do Legislativo, deve-se proceder ao esclarecimento dos legisladores, particularmente da comissão interessada, assim como da opinião pública.

Um planejamento deve ser executável do ponto de vista técnico. Nesta chave, são reunidas todas as condições em função das quais deve resultar um Plano materialmente adequado ao meio, ou seja, às condições geográficas, topográficas, demográficas, de progresso técnico utilizável e de pessoal habilitado.

O ideal seria que se pudesse aplicar às condições físicas e humanas do meio o que houvesse de mais moderno em recursos técnicos para a solução do problema que se pretende resolver com o planejamento. Infelizmente, vem sempre ou quase sempre reduzir nossas pretensões, o condicionamento econômico. Se não fôr viável economicamente, o Planejamento é inútil, logo, o planejamento um fracasso. O melhor no possível é a regra a ser aplicada também aqui.

Tipos de Planejamento.

O planejamento aplica-se a todas as atividades humanas. Planeja-se um livro, a construção de uma casa, uma operação militar, um retiro es-

piritual, uma produção industrial, um empreendimento agrícola, uma campanha eleitoral, uma investigação científica, o loteamento de um terreno, o desenvolvimento de uma região, um campeonato esportivo, etc.

Qualquer atividade pode ser levada a efeito improvisadamente, sem ordenação no esforço para o fim visado, com muitas probabilidades, pois, de insucesso ou de pouco rendimento, ou pode ser realizada metódicamente, a ela se aplicando a técnica do planejamento.

No Brasil, a aplicação da técnica do planejamento corresponde a um imperativo patriótico, de tal modo a desorganização vem entravando o nosso progresso, consumindo energias em pura perda, tornando inúteis a inteligência do povo e a riqueza da terra. Os aventureiros, os golpistas, os "tubarões", os maus funcionários, todos os que se aproveitam da desordem serão contra o planejamento, que é um ato de honestidade intelectual. Postas as coisas em seus termos e estabelecido um plano de trabalho conhecido de todos, torna-se muito mais difícil a desonestidade administrativa, são rapidamente identificados os interesses contrários à coletividade, aparece logo o ponto onde não há rendimento. A campanha em prol do planejamento tem, para o nosso país, a mesma importância das campanhas contra a mortalidade infantil, a malária, a tuberculose, o analfabetismo — é o que temos afirmado e aqui repetimos.

Há 5 tipos de planejamento: físico, econômico, social, cultural e de área.

Planejamento Físico — No tipo físico, estão compreendidos todos os planejamentos que têm por objetivo os recursos, as forças e os aspectos do meio físico, seja para aproveitá-los, seja para desenvolvê-los ou dominá-los, seja para preservá-los.

Assim, o aproveitamento racional dos recursos minerais e das quedas d'água, o desenvolvimento das potencialidades da terra pela irrigação, o domínio dos efeitos das secas pela açudagem ou das invasões d'água pelos diques e barreiras, a defesa do solo contra a erosão e a preservação da beleza da paisagem — são objetivos do planejamento físico.

Planejamento Econômico — No tipo econômico estão compreendidos todos os planejamentos que têm por objetivo as atividades econômicas. A organização de uma indústria, um trabalho agrícola, uma operação financeira, o desenvolvimento da produção, a análise de mercados, a propaganda de um produto, o estabelecimento de tributações, a criação de cooperativas, o sistema de vendas, o intercâmbio comercial com países estrangeiros, a proteção à indústria nacional, a mecanização da lavoura, a instalação de indústrias básicas — são objetivos do planejamento econômico, aos quais tantos outros poderiam ser acrescentados.

Planejamento Social — No tipo social, estão compreendidos todos os planejamentos que têm por objetivo as formas de convivência e o bem-estar social. Os problemas de habitação, saúde,

alimentação, higiene e segurança no trabalho, garantia contra acidentes, enfermidades e velhice, criminalidade, delinquência infantil, recreação e assistência — são, como muitos outros, que poderiam ser citados, objetivos do planejamento social.

Planejamento Cultural — No tipo cultural, estão compreendidos todos os planejamentos que têm por objetivo a educação e o desenvolvimento intelectual e artístico. O ensino em seus diferentes graus, a especialização técnica, a cultura artística, a pesquisa científica, o intercâmbio cultural com os países estrangeiros, as facilidades educacionais, a rede escolar, a formação de professores, o estímulo às vocações — são exemplos de objetivos do planejamento cultural.

Planejamento de área — No tipo de área, estão compreendidos todos os planejamentos que têm por objetivo a ação humana sobre certa extensão geográfica, seja urbana, municipal, estadual, regional ou nacional, para benefício da coletividade. O zoneamento, o sistema de trânsito, a criação de parques, a abertura de túneis e a construção de pontes para facilidade das comunicações, o saneamento, a irrigação, a desobstrução de cursos d'água, a construção de rede rodoviária para recuperação econômico-social de uma certa região — são tantos outros objetivos do planejamento de área.

Como se vê, este tipo de planejamento combina os anteriores. Na verdade, não há compartimentos estanques a separar os 4 primeiros. A divisão estabelecida tem mais um valor didático. Mas é o planejamento de área o que lança mão de todos os outros, conjugando-os na aplicação a uma determinada extensão geográfica.

O planejamento urbano é o mais antigo e o mais conhecido dos planejamentos de área, principalmente com o nome de urbanismo. À princípio, quase o não reocupavam ou apenas muito pouco, as condições econômico-sociais da coletividade. Hoje em dia, porém, o planejamento urbano tem principalmente em vista o bem-estar da população. Realmente, é um benefício do povo, que nela vive e trabalha, que se deve executar qualquer plano de urbanização numa cidade. No passado, muitos planos urbanísticos não deram o resultado esperado, porque não levaram em conta a vida econômica e social. Hoje, o princípio dominante é que o planejamento urbano é "a sincronização física de forças econômicas e sociais". Atualmente, aonde já se sabe o que é planejamento, urbanismo não é mais apenas engenharia. "O Plano Diretor de uma cidade — escreveu Harold M. Lewis, presidente do Instituto Americano de Planejamento — deve ter por base o conceito geral de que lhe cumpre propiciar um guia e um roteiro para o desenvolvimento de uma comunidade melhor, na qual se viva e trabalhe. Ele deve ver a cidade como um mecanismo dinâmico e, não, como um mero agrupamento estático de ruas e casas. Esse mecanismo só pode funcionar macia e eficientemente se o fluxo diário de gente e materiais chega a seu destino com o mínimo de esforço e de demora".

Organização Planejadora

O Município pode ser um excelente campo de experiência do planejamento no Brasil. Extensão geográfica relativamente pequena, conhecimento generalizado dos problemas locais, ânsia de desenvolvimento com o estímulo que recebeu na Constituição, consciência municipalista que se afirma — tudo aconselha a aplicação da técnica do planejamento nos Municípios.

Por outro lado, o planejamento, organizando melhor a vida municipal, fazendo tirar melhor partido dos seus recursos, reduzindo ao mínimo as suas deficiências naturais, atrairá população e riqueza. Às vezes, elementos das classes produtoras opõem-se ao planejamento, julgando que de sua aplicação advirão medidas restritivas à liberdade do comércio. Preferem marcar passo no pequeno negócio de um meio que não progride. Nos E.U.A., em que a liberdade do comércio é ardorosamente defendida, comerciantes e industriais reúnem-se em congressos para estimular o planejamento urbano. A "Businessmen's Conference on Urban Problems" reunida em Detroit, em 1948, recomendou insistentemente a aplicação da técnica do planejamento às cidades, com a finalidade de desenvolvimento dos negócios. Os estudos apresentados, os debates e as recomendações foram reunidos em volume com o título bem sugestivo: "*Melhores Cidades... Melhores Negócios*". O Departamento de Comércio do Estado de New York é o grande estimulador do planejamento naquele Estado, aonde se localiza a maior cidade do mundo, centro de uma vida comercial sem paralelo. Numerosas são as suas publicações sobre planejamento urbano e municipal, algumas das quais em curso de tradução e adaptação, na Associação Brasileira de Planejamento. A Câmara de Comércio dos E.U.A., que corresponderia à nossa Confederação do Comércio, em uma das suas últimas Reuniões Anuais, aprovou uma Resolução em prol do planejamento urbano, que começa com estas palavras: "Vinte anos de experiência têm demonstrado a conveniência de adequado planejamento de todas as formas de obras públicas." Em consequência da Resolução, foi publicado um "Statement" intitulado "*Novas Oportunidades para Planejamento Urbano*", que recomenda a prática do planejamento das cidades, terminando com estas palavras: "O Departamento (Departamento especializado da Câmara de Comércio, que divulga o trabalho) sempre acolhe com prazer as consultas das Câmaras (dos Estados e Cidades) solicitando informações relativas a planejamento urbano e oferece suas possibilidades para fornecer e trocar informações sobre planejamento."

Duas exigências iniciais são necessárias, para o planejamento municipal: organização legal e apoio público.

O órgão aconselhado é uma Comissão de Planejamento Municipal que seja uma síntese dos

interesses da população. Devem compô-la um representante do Comércio, um representante da Indústria ou da Agricultura, conforme a natureza agrícola ou industrial do Município, um representante das entidades educacionais, um representante das organizações de assistência social, um representante dos sindicatos operários ou, na sua ausência, das associações trabalhistas existentes, um engenheiro da Prefeitura ou, caso ela não disponha de engenheiros, um outro dos serviços federais no local ou que exerça atividade no Município. Convém, às vezes, a inclusão de um bacharel, que pode ser o juiz local ou um advogado — o consultor jurídico da Prefeitura, se houver — para colaborar na redação dos projetos de zoneamentos e outros que impliquem em aquisições ou desapropriações. Presidirá a Comissão o Prefeito ou um representante da Administração.

Se bem que em ligação estreita com os órgãos da administração municipal, a Comissão não deve estar presa ao regime burocrático.

A Comissão pode contratar o serviço de técnicos e deve dispor do pessoal necessário ao seu trabalho interno.

O contato com o público é importantíssimo. É preciso que a população esteja informada dos trabalhos da Comissão e o acompanhe com interesse. A colaboração voluntária de indivíduos e organizações deve ser estimulada e bem acolhida. Em certa cidade do noroeste dos E.U.A., grande parte do inquérito que precedeu aos trabalhos de planejamento foi levado a efeito pelos alunos das escolas, devidamente orientados pelas professoras, cuja contribuição foi solicitada. Planeja-se a fim de proporcionar à coletividade uma vida melhor, mais bem-estar; logo, o planejamento interessa a todos e todos devem para ele concorrer ou, pelo menos, saber o que se está fazendo. O planejamento pode concorrer decisivamente para quebrar esta nefasta tradição de afastamento, distância hostil, entre o povo e a administração, que solapa a vida brasileira, anulando iniciativas, impedindo o esforço conjugado e envenenando os espíritos.

O objetivo fundamental da Comissão é estabelecer um Plano para o desenvolvimento do Município. Para isso, dois trabalhos são indispensáveis: 1) levantamento do mapa do Município; 2) levantamento dos recursos e necessidades do Município.

Na impossibilidade de um levantamento direto da carta geográfica, pode-se aproveitar a do Estado, mediante ampliação, as cartas dos serviços federais com trabalho no município, cartas do Exército e fotografias aéreas.

O levantamento da vida municipal pode ser levado a efeito mediante um Inquérito, que abranja todos os seus aspectos e possibilidades. Tendo em vista o indicado no "*Manual for Community Development*" publicado pelo Estado de New York sugerimos o seguinte, a ser adaptado de acordo com as características locais.

INQUÉRITO MUNICIPAL		
		Masculino Feminina de analfabetos
1. <i>População</i>	Total Percentagem de imigrantes Atividade principal (de acôrdo com a classificação do Anuário Esta- tístico)	
2. <i>Condições Físicas</i>	Superfície Temperatura média	Altitude média Precipitação, média anual
3. <i>Recursos Naturais</i>	Minerais Vegetais Energia	
4. <i>Agricultura e Pecuária</i>	Area cultivada N.º estabelecimentos Principais culturas Produção População pecuária Maquinaria agrícola	Percentagem (rel. Munic.) Valor
5. <i>Indústria</i>	N.º estabelecimentos Principais produtos Indústrias caseiras Valor da produção	
6. <i>Comércio</i>	N.º estabelecimentos varejistas N.º estabelecimentos atacadistas N.º estabelecimentos de serviços (barbearias, tinturarias, etc.) N.º estabelecimentos bancários	Venda anual Venda anual Receita anual Valor depósitos
7. <i>Cooperativismo</i>	N.º cooperativas N.º dos diferentes tipos N.º associados Capital	 Volume negócios
8. <i>Mercados</i>	Produção de consumo interno Produção de consumo externo	 Principais mercados
9. <i>Meios de Transporte</i>	Ferrovias Rodovias Navegação Linhas de bondes Linhas de onibus N.º de veículos a motor Linhas aéreas Armazens Empresas de transportes	Frete Frete Frete Tipos Frete Taxas
10. <i>Mão de Obra</i>	Total disponível Totais por categorias Salários Percentagem masculina	Total empregado Percentagem organizada
11. <i>Serviços Públicos</i>	Abastecimento d'água Esgotos Limpeza pública Iluminação Energia	 Preço Preço Consumo anual
12. <i>Administração — Impostos</i>	Impostos municipais Renda municipal Orçamento municipal Empréstimos	Valor anual Valor anual Deficit ou superavit Pagamento
13. <i>Educação</i>	Escolas primárias Escolas secundárias Escolas profissionais Escolas superiores Percentagem de analfabetos População escolar Corpo docente Bibliotecas Associações educacionais Auxílio ao escolar pobre Prêmios e bolsas de estudo	Matrícula Frequência Matrícula Frequência Matrícula Frequência Matrículas Frequência Percentagem matriculada Totais e necessidades Regime Merenda escolar
14. <i>Saúde</i>	Hospitais Ambulatórios Serviços existentes Endemias Médicos Enfermeiras	Leitos Movimento Federais, Estaduais, Municipais Percentagem Percentagem

15. <i>Recreação</i>	Cinemas	Movimento de bilheteria
	Teatros	Movimento de bilheteria
	Parques	Superfície em relação ao Município
	Clubes e associações recreativas	N.º associados
16. <i>Serviço Social</i>	Agências de Institutos	Total de segurados
	Realizações dos Institutos (habitação, alimentação, saúde)	
	Agências estaduais	Movimento
	Agências municipais	Movimento
	Restaurantes populares	Movimento
	Assistentes sociais	
	Visitadoras	
	Obras sociais	Movimento

ESQUEMA DA TÉCNICA DE PLANEJAMENTO

A) FASES DO PLANEJAMENTO

1. *Definição do Problema:*
 - a) Exame da situação
 - b) Designação dos objetivos
2. *Pesquisa:*
 - a) Esclarecimento do problema
 - b) Revisão dos objetivos
3. *Plano:*
 - a) Integração das conclusões da Pesquisa em um todo orgânico e correlato
4. *Programa:*
 - a) Ordenação na execução do Plano
5. *Aprovação:*
 - a) Apresentação do Plano e Programa à aprovação do órgão ou autoridade responsável
6. *Execução:*
 - a) Execução do Plano pelos órgãos executivos apropriados, de acordo com o Programa e as possíveis alterações introduzidas na Aprovação

B) CARACTERÍSTICAS DO PLANEJAMENTO

1. *Quanto ao Objetivo:*
 - a) Definição clara e precisa
 - b) Correspondência ao meio físico e social
 - c) Aprovação inicial do órgão ou autoridade responsável
2. *Quanto à Pesquisa:*
 - a) Delimitação segura
 - b) Organização racional
 - c) Interpretação científica
 - d) Atualização periódica
3. *Quanto ao Plano:*
 - a) Concepção simples
 - b) Conjunto flexível
 - c) Dimensão proporcionada
 - d) Adoção de elementos padronizados
 - c) Reexame periódico
4. *Quanto ao Programa:*
 - a) Início oportuno
 - b) Ritmo correspondente às dimensões e aos meios
 - c) Conclusão completa
5. *Quanto à execução:*
 - a) Direção escalonada
 - b) Administração capaz
 - c) Autonomia suficiente

C) CONDIÇÕES DO PLANEJAMENTO

1. Aceitável politicamente (caso de planos de interesse público)
2. Executável tecnicamente
3. Viável economicamente

D) LIMITAÇÕES DO PLANEJAMENTO

1. Oportunidade
2. Possibilidade técnica
3. Possibilidade financeira

4. Aceitação pela opinião pública (caso de planos de interesse coletivo) a depender de:
 - a) nível intelectual do meio
 - b) preparo da opinião
 - c) ação de oposições
5. Organização política (caso de planos de interesse coletivo), a influir em função de:
 - a) sua forma
 - b) condições político-partidárias
 - c) posição do organismo planejador
 - d) funcionamento burocrático

E) PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO

1. Princípio da previsão
2. Princípio da finalidade social
3. Princípio da subordinação política (caso de planos de interesse coletivo)
4. Princípio da seleção
5. Princípio da adaptação
6. Princípio da correlação e interdependência
7. Princípio da proporcionalidade
8. Princípio da centralização e descentralização
9. Princípio da revisão
10. Princípio da prioridade

F) MODALIDADES DO PLANEJAMENTO

1. *Operacional* — planejamento de trabalhos a serem realizados
2. *Estrutural* — planejamento de organizações a serem criadas
3. *Funcional* — planejamento de administrações a serem estabelecidas

G) TIPOS DE PLANEJAMENTO

1. *Físico* — tendo por objetivo os recursos naturais, a paisagem, o meio físico e a localização geográfica
2. *Econômico* — tendo por objetivo a criação, o desenvolvimento, a organização, a coordenação e o controle de atividades econômicas
3. *Social* — tendo por objetivo a defesa e o melhoramento das condições de saúde e bem-estar social
4. *Cultural* — tendo por objetivo a instrução, facilidades educativas, o desenvolvimento da pesquisa, o estímulo às ciências e às artes e a cooperação internacional
5. *De área* — (local, urbano, municipal, estadual, regional), que combina os 4 tipos anteriores, com o objetivo de aproveitamento racional para desenvolvimento das condições de vida na área em questão

H) REVISÃO DO PLANEJAMENTO

1. O reexame periódico do Plano e do Programa, para adaptá-los às prováveis mudanças da situação, é indispensável e particularmente importante no caso de planejamento de longa duração.

Você deve aposentar-se? E então?

WALTER WILLARD

(publicado em Hygeia, julho de 1947,
traduzido por ANA RÍMOLI DE FARIA
DÓRIA com autorização da "American
Medical Association".)

QUE fará o senhor quando atingir a idade da aposentadoria — ou se seu médico lhe ordenar súbitamente que se retire da vida ativa? Esta primeira parte deste artigo conta-nos como um homem ativo e desprevendo, como muitos de nós, viu-se a braços com este sério problema.

*
* *

O senhor, por acaso, já recebeu, alguma vez, de seu médico, o diagnóstico de estar completamente esgotado, com os nervos enfraquecidíssimos e em más condições de saúde? Pois foi o que me ocorreu. Notícia essa nada agradável e tranquilizadora, como se vê!

Eu havia compreendido, há pouco tempo, que as coisas não são como deveriam ser, mas não me aborreci, por isso. Eu estava convencido de que não existe mal que não possa ser reparado prontamente; não tinha eu a menor sensação de doença quando me apresentei ao nosso médico de família. Calculava que o rotineiro exame geral e um vidro de vitamina B1 seriam suficientes para regular o funcionamento de meu físico.

Depois de me examinar e fazer uma série de coisas que teriam sido muito mais agradáveis se tivessem sido postas à margem, disse-me o médico:

“Eis aqui os nomes de dois especialistas. Desejo que os procure imediatamente e volte aqui depois.”

— Para que isso, objetei, se o senhor me tem examinado freqüentemente e conhece o meu estado de saúde?

— Apesar disso, ele respondeu, insisto em que vá e desejo que concorde em seguir as instruções médicas, quaisquer que elas sejam.

Obedeci. Que mais poderia eu fazer? Voltei depois para o veredicto e ordens enérgicas do meu médico. O veredicto foi inacreditável. As ordens, igualmente incríveis. Em primeiro lugar eu deveria fazer um longo repouso, completamente afastado do trabalho, de negócios ou outras situações que pudessem provocar aborrecimentos e tensão nervosa. Todos eles foram unânimes em aprovar o sol e o clima seco do deserto do Arizona, indicando-o como o lugar ideal para o fim em vista.

Segundo: eu teria que seguir, religiosamente, a rotina médica e a rigorosa dieta prescrita.

Em terceiro lugar, era essencialmente importante que eu demonstrasse novos interesses e entusiasmo tanto do ponto de vista físico como mental, em substituição ao pensamento intenso e à energia anteriormente dispensada no meu trabalho, assim como pelo golfe, pelo tênis ou por outros esportes praticados por mim; eu teria que desenvolver uma espécie de atividade extracurricular. Em outras palavras: eu deveria dedicar-me à outra profissão, “para o bem de minha alma”, em substituição à anterior, agora impraticável para mim.

Algumas dentre as instruções gerais pareciam fáceis, apesar de que, do ponto de vista financeiro, a primeira quase não teria razão de ser. Eu havia lutado muito para a reconquista da minha perdida fortuna; abandonar tudo e partir justamente no momento em que uma luzinha estava começando a brilhar no meu negro horizonte, parecia mera loucura! A instrução n.º 2 era uma beleza! Tomar remédios não é assim coisa tão ruim; apesar de eu detestar o excesso e não me preocupar com a alimentação, a idéia das restrições dietéticas não me desagradava. Eu deveria partir para os lugares afastados — centenas de milhas de qualquer litoral, para a região dos bezerros, dos porcos, dos carneiros; toda a carne de vaca, de porco, de vitela, linguiças e salchichas, pâncreas ou fígado, peru, pombo e quase tudo o que se pode obter num rancho tinha sido cuidadosamente eliminado do meu cardápio. Ainda mais, graciosamente substituídas estavam as ostras, os mariscos, o salmão, a lagosta, o caranguejo e todas as qualidades de peixes e até caviar! Finalmente, precisei dizer-lhes que para passar fome eu não precisaria sair de minha casa, onde poderia fazê-lo confortavelmente... Decidiram que eu poderia comer alguma coisa e, se os benefícios do clima eliminassem as desvantagens da dieta, o cardápio sofreria uma séria revisão.

A terceira e última ordem dizia respeito a uma atividade que fôsse capaz de manter minha mente afastada do trabalho, negócios e assuntos domésticos e pela qual eu me havia de decidir, o que significava que eu precisava inventar, de qualquer maneira, uma profissão que, completamente absorvente em pensamento e ação, me habilitasse a proclamar, em minúcias, as vantagens da vida rotineira.

Muito simples, sem dúvida! Depois de gastar boa parte da vida em atividade de trabalho ou negócios, voltado todo o meu pensamento para

as providências presentes e futuras, atendendo às necessidades de minha família, depara-se-me a imposição de criar um novo interesse reprimindo e excluindo tudo aquilo que constituiu minha vida, durante anos!

Eu estava bem — muito mais do que eu o considerava na ocasião e minha capacidade de aquiescer era extremamente duvidosa. Se alguém o considera fácil, que o experimente! Não afirmo que seria difícil selecionar, na situação presente, uma entre doze coisas e dizer “De agora em diante será isto o que eu vou fazer.” Afirmo, porém, que é um problema sério e difícil vencer algo que tem significação especial para o indivíduo e que lhe dá uma profunda satisfação — um sentido de desempenho criador e um sentimento de utilização, ao máximo, das próprias faculdades.

Conheço muitos homens que, da mesma maneira, resolveram os seus problemas, colecionando vários tipos de artigos — selos, primeiras edições, gravações, pinturas, vidros, pratos e móveis antigos, etc. Outros dedicaram-se à fotografia, adestrando cachorros ou cavalos, fazendo móveis, tapetes ou coberturas e alguns amigos têm-se dedicado à agricultura.

Nenhuma destas, porém, me satisfaz. Não tenho tendências nem o espírito de um colecionador. Por exemplo, apesar de gostar de livros e orgulhar-me de minha biblioteca, não subestimo uma edição apenas porque existe um erro tipográfico à página 33 e uma letra foi impressa fora da linha. Estou pronto a batalhar com um amigo que se esqueceu de me devolver um livro, mas é a substância do volume que me atrai, não a sua raridade.

Esta mesma falta de entusiasmo pelo colecionamento aplica-se a outras formas de coleção. Assim, gosto de cachorros, não porque sejam aristocráticos, com *pedigrees* de alta linhagem. Gosto de cães modestos e para mim um lulu é tão bom quanto (ou talvez melhor do que) um galgo. Cavalos e eu somos criaturas de mundos diferentes. Eles gostam de mim e não tenho a menor idéia de como tratá-los.

Fazendo o inventário de meus interesses e capacidades fora de negócios, verifiquei que não havia nenhum, nenhum suficientemente importante para provocar a distração necessária. Fiquei surpreendido com minhas limitações, minha falta de recursos interiores. Eu, que muito me conhecia, que era lido e viajado, que nunca precisava me aborrecer para encontrar meios de distração... A leitura (ou a viagem), entretanto, constitui satisfação passiva; é necessário algo ativo e construtivo.

Examinando o meu passado, estou convencido de que não tenho levado uma vida desinteressante. Com efeito, creio que tudo o que foi dito referiu-se mais a uma elite do que à média das pessoas. Ainda não posso aceitar nada do que me foi aconselhado como básico para o meu bem-estar. Poderia eu pensar em exercícios atléticos e em esportes de todas as espécies, mas isto requer juventude e adaptação física. Durante a

minha vida escolar e mesmo minha carreira artística, minhas horas de trabalho foram dedicadas ao futebol, baseball, golfe, tênis, pingue-pongue, etc. porém nada disso, agora, se torna exequível. Pode ser que isso ocorra devido, parcialmente, à súbita interrupção de todas estas atividades. Ao lado do atletismo, eu desenvolvi, durante os anos de prosperidade e liberdade, uma paixão pelas viagens, mas estas demandam tempo, dinheiro e outras coisas, das quais, provavelmente, tão cedo não poderei dispor. Meditando profundamente em tudo isso tive que admitir que estava vencido. Precisava chamar o médico para me ajudar.

E novamente percorremos juntos todas as conhecidas estradas para uma fuga e sem obter resultados. Disse-lhe que, exceto os esportes, as ocupações físicas não me agradavam e, certa ou erradamente, a única coisa em que eu poderia pensar, por satisfazer a meu ego ou prender minha atenção, era qualquer forma de atividade mental.

— Não posso sentar-me, disse, e permitir que meu cérebro se atrofie tanto quanto meus músculos. Além disso esta atividade mental deve assumir o aspecto de esforço criador.

— Bem, respondeu entusiasticamente o médico, agora estamos caminhando para um fim. Que me diz da pintura?

— Ótimo, acrescentei, seria a resposta ideal se eu tivesse aptidão para isso — mas não tenho. Aprecio a pintura e já visitei muitas das grandes galerias na Europa e deste país. De um modo geral, estudei muitas das grandes obras e já fiz cursos em escolas noturnas, sobre esse assunto. Quem quer que seja que consiga registrar uma cena em tela recebe o preito de minha profunda admiração, mas as tentativas fúteis que fiz em desenho, convenceram-me, sem pairar dúvida, de que eu deveria abandonar este terreno aos Rafaelis e aos Leonardos.

— Está bem, insistiu o médico, e sobre música?

— Aqui também eu estaria bem, respondi, se eu pudesse executar imediatamente alguma peça, mas, pela experiência passada, estou certo de que nem meus nervos nem a vizinhança suportariam os exercícios que eu teria de fazer. Minhas lembranças das lutas com o piano, o bandolim ou o violão, na minha infância, quando eu preferia estar jogando futebol, são ainda bastante vívidas. O único resultado de meus esforços no terreno da música foi uma deficiente capacidade do órgão vocal, adquirida ao apregoar jornais matutinos, com profundo desgosto dos meus clientes. Não, não creio nisso.

Naturalmente, a esta altura, ele já estava exausto. Ainda assim, tentou novamente, embora desanimado.

— Considera possível escrever?

— Isto por certo resolveria o problema, retorqui, mas que devo fazer nesse sentido e sobre que assunto deverei escrever? Minha vida tem

sido divertida, porém, para mim, não creio que alguma das minhas experiências possa interessar a alguém. O trabalho de imaginação, em literatura, sempre constituiu um mistério para mim. Olho com veneração para alguém que consegue escrever um livro ou um conto. O produto do mais obscuro autor tem me parecido magia pura.

— Já tentou alguma vez? — perguntou o médico voltando à realidade.

— Não.

— Então, como sabe que não pode fazer isso?

— Não sei, repliquei, mas a probabilidade é certamente pequena. É verdade que eu sempre tive vontade de tentar, mas a falta de tempo, de técnica e de assunto impediu-me de o fazer.

— Parece-me, pois, que este é o seu caso, continuou o médico. Quer experimentar?

Acabei concordando. Não sei porque, mas provavelmente porque ele pareceu apegar-se à conservação da vida antes de se dar por vencido. Quando ouviu minha resposta cordata ele se reanimou e voltou à carga novamente.

— Agora ouça o que eu desejo que você faça, disse ele, cada vez mais convicto. Desejo que você me prometa que, quando fôr para o Arizona, dedicará duas horas, diariamente, à escrita.

— É demais, respondi. Ainda que eu pudesse pensar em alguma coisa durante duas horas, não teria assunto para as duas horas seguintes.

— Bem, que importa? continuou o médico, com ar beligerante. Você não vai esperar ser um

Shakespeare ou um Chaucer, não é verdade? Você vai escrever para o bem de seu espírito e não para o público. Escrever para satisfação própria e não para aprovação. Por que se preocupar com o fato de ser ou não lido por alguém?

— Não-ã-ã-o, respondi hesitante, quem gostaria de representar para uma casa vazia? Seria muito mais interessante se alguém ficasse perplexo com a leitura a ponto de deixar cair o queixo. Talvez eu chegasse a ter a satisfação de o considerar estúpido e dizer-lhe que sua visão e apreciação literárias deixam muito a desejar. Por outro lado, como saberia eu que não sou um outro Balzac incógnito, que anda a perambular por este mundo?

— Por Deus, disse tristemente o médico, irritado, não vamos recomeçar. Escreva de qualquer jeito, para qualquer público, mas escreva o que quiser, e não volte aqui sem algo para me mostrar.

— Muito bem, respondi, tentarei, mas o senhor vai concordar em ler os resultados.

— Meu Deus, por que tenho praticado a medicina e por que devo sofrer pelos seus males? Vamos! Serei estúpido, como você disse, não importa; tente ainda que eu tenha que me valer de algum recurso de minha própria medicina para me ajudar.

Muito bem; eis aí a minha situação e, como bom soldado, aqui estou no sul do Arizona disposto a lutar com meus nervos para a reconquista de minha saúde. E quem sabe se não surgirá para o mundo um novo Walter Scott?

(Continua no próximo número)

*
* *

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 a 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 fôr 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.

O Absoluto e o Relativo no Campo das Ciências

LUIZ HILDEBRANDO DE B. HORTA BARBOSA

O ABSOLUTO E O RELATIVO

DENTRE as concepções básicas da Filosofia Positiva que maior relêvo alcançaram a partir do século dezenove, encontra-se o princípio segundo o qual a única verdade absoluta consiste em que tudo é relativo.

Conquanto êsse aforismo se tenha difundido muito, a ponto de haver penetrado na linguagem popular, a verdade é que a sua compreensão é ainda confusa, contraditória e, freqüentemente, muito diversa da que lhe atribuiu o fundador do Positivismo. Não só as várias correntes filosóficas conferem às palavras *relativo* e *absoluto* com que são qualificados os seres, fenômenos e conhecimentos, um valor desigual, como até os que se decoram com o título de positivistas ou de relativistas, raramente sabem fixar com clareza o sentido a dar a êsses conceitos fundamentais.

Semelhante fluidez ou diversidade de aceção é responsável por numerosas divergências aparentemente profundas, mas, na verdade, resultantes apenas de não empregarem uns e outros uma linguagem comum e uniforme.

Vulgarmente o adjetivo *absoluto* é usado como equivalente de *exato*, *rigoroso*, *isento de dúvida*, ao passo que o termo relativo é quase sempre considerado sinônimo de *precário*, *dúbio*, *transitório*, *aproximando*, *pouco mais ou menos* ou ainda como correspondente à idéia de que não há regras sem exceções.

Em face do próprio significado etimológico dessas duas palavras não se justifica, principalmente em filosofia, a confusão reinante. *Absoluto*, com efeito, corresponde, literalmente, a sôlto de (ab+solutum), *desligado*, *independente*, *incondicionado*, *irrestrito*, *irrelacionado*, com significado exatamente oposto ao de *relativo*, que exprime a existência de relações de dependência ou de subordinação dos seres ou fenômenos uns aos outros.

Ao afirmar-se que tudo é relativo, enuncia-se precisamente a verdade mais geral a que pôde chegar a Humanidade em seu esforço milenar para bem refletir, mediante construções cerebrais, as realidades que a dominam e ao mundo em que vive. Não se trata de uma afirmação apriorística ou intuitiva, mas resultante de imensa e multiforme indução efetuada pelo conjunto das gerações que nos antecederam, continuamente confirmada por incessantes experiências e observações. O relativo não é uma simples limitação do absoluto, mas a sua eliminação radical do

campo das realidades. O absoluto é uma qualidade que acarreta a inexistência concreta, ao mesmo tempo que impossibilita qualquer imagem cerebral, porquanto esvazia de conteúdo real a tudo que assim seja classificado.

O relativismo decorre simultaneamente de fatores objetivos ao mundo concreto, atributo êsse totalmente independente do sujeito que o estuda e, depois, porque êsse mundo material, ao ser refletido no entendimento humano e ao ser por êle manipulado, dá lugar a concepções inevitavelmente condicionadas ao sujeito. O absoluto, segundo o positivismo, não existe, portanto, nem no objeto nem no sujeito visto caracterizar de um modo inteiramente geral, tanto o mundo em si incluindo-se nêle o próprio homem, como os nossos conhecimentos a seu respeito.

*
* *

O aspecto subjetivo que apresenta a totalidade de nossos conhecimentos positivos e que lhes dá a qualidade de relativos, é uma consequência inevitável do modo pelo qual o entendimento humano funciona ao elaborar êsses conhecimentos.

A epistemologia positiva, constituída pela teoria das funções cerebrais e pelo conjunto das 15 leis universais que integram a Filosofia Primeira mostra, com efeito, que a *relatividade subjetiva* dos conhecimentos positivos emana de causas *biológicas e sociológicas*.

As concepções quaisquer estão sempre efetivamente condicionadas tanto à organização intellecto-sensorial do homem como à sua posição histórica no conjunto do desenvolvimento da Humanidade.

“A totalidade dos estudos inorgânicos, explica A. COMTE, nos demonstra claramente que todas as nações sôbre o mundo exterior, em que o homem não intervém senão como espectador de fenômenos independentes dêle, são essencialmente relativos... A sã filosofia biológica nos fez sentir, ficando no ponto de vista elementar do homem individual, que as próprias operações de nossa inteligência, em sua qualidade de fenômeno vital, estão inevitavelmente subordinadas, como todos os outros fenômenos humanos, a essa relação fundamental entre o organismo e o meio... Dêste modo, todos os nossos conhecimentos são necessariamente relativos, por um lado, ao meio na medida em que êle é capaz de agir sôbre nós e, por outro, ao *organismo* na medida em que êle

é capaz de sentir essa ação: de sorte que a inércia de um ou a insensibilidade do outro suprimem esse comércio contínuo de que depende toda noção efetiva... Todas as nossas especulações, assim como todos os outros fenômenos da vida, são, pois, afetados profundamente pela constituição do mundo exterior que regula o modo de ação e pela constituição do sujeito que determina o resultado pessoal, sem que possamos jamais estabelecer, em cada caso, uma exata apreciação da influência própria a cada um desses dois elementos inseparáveis de nossas impressões e de nossos pensamentos". — Fil. Pos. VI, pág. 671.

A consideração biológica não bastava, porém: "Era indispensável elevar-se, por fim, até à sã apreciação dinâmica da inteligência coletiva da Humanidade, convenientemente considerada no conjunto de seu contínuo desenvolvimento de que depende a inteira eliminação do absoluto. Só então é que a indicação biológica fica completa e fecunda, fazendo sentir que, no grande dualismo elementar entre a inteligência e o meio, a primeira está também necessariamente subordinada a fases sucessivas". — Fil. Pos. VI, pág. 672.

*
* *

A base anátomo-fisiológica do relativismo de todos os nossos conhecimentos, encontra-se no limitado número de sentidos de que somos dotados e na reduzida acuidade deles, assim como na própria potencialidade, evidentemente muito restrita, de nosso intelecto em seu incessante esforço para transformar os dados sensoriais em imagens, conceitos e esquemas representativos das realidades exteriores.

"As nossas concepções quaisquer, escreve o fundador do Positivismo, resultam necessariamente de um comércio contínuo entre o mundo que lhes fornece a matéria e o homem que lhes determina a forma. Elas são profundamente relativas ao mesmo tempo ao sujeito e ao objeto cujas variações respectivas necessariamente as modificam. Nosso principal mérito teórico consiste em aperfeiçoar essa subordinação natural do homem ao mundo para que o cérebro se torne o *fiel espelho da ordem, exterior*, cujos resultados futuros podem, desde logo, ser previstos mediante as nossas operações interiores. Esta representação, porém, não comporta nem exige uma exatidão absoluta. Seu grau de aproximação é regulado pelas exigências práticas que medem a precisão conveniente às previsões teóricas". — Cat. Pos. Página 176.

A perfeição das construções cerebrais, portanto, está sempre condicionada, de um lado, aos materiais objetivos que as realidades exteriores nos podem proporcionar e, por outro, aos nossos recursos sensoriais e meditativos. A perda de um sentido importante bastará para nos ocultar, salvo a descoberta de processos indiretos capazes de o suprir, uma categoria inteira de fenômenos naturais, ao passo que a obtenção de um novo sentido, ou de meios de pesquisa que façam as suas vezes, como ocorreu com o emprêgo da bússola e do

ímã no estudo dos campos magnéticos, nos desvendará toda uma classe de fenômenos dos quais não fazemos, atualmente, a menor idéia. A menos que se queira crer que a diversidade dos sentidos, tão variável em número e em intensidade na escala zoológica, se ache elevada, no homem, ao mais alto grau que possa exigir a total exploração do mundo exterior, suposição evidentemente gratuita e mesmo ridícula, é forçoso reconhecer que as nossas concepções não podem refletir as realidades objetivas em toda sua inteireza, ou melhor, que é impossível conseguir a coincidência da *realidade subjetiva*, vale dizer, da imagem cerebral, com a *realidade objetiva* da qual a primeira é, em cada época, uma aproximação tanto mais perfeita quanto maiores e melhores forem os meios de pesquisas e os nossos esforços intelectuais.

"Assim, diz A. COMTE, o mundo real é menos conhecido, salvo sob aspectos secundários, pelos outros animais, mesmo os mais elevados, do que pela nossa espécie, como ele poderia ser melhor conhecido ainda por seres mais perfeitos que imagináramos adequados a efetuar observações mais completas ou mais exatas e raciocínios mais gerais e mais profundos; em todos os casos, porém, o assunto dos estudos e o fundo das concepções permaneceriam necessariamente idênticos, quaisquer que pudessem ser as diversidades dessa capacidade, sempre análoga à que percebemos entre os diferentes homens, apenas mais pronunciada". — Fil. Pos. VI, pág. 675.

O quanto os nossos conhecimentos quaisquer do mundo objetivo estão condicionados à nossa constituição biológica, pode ser aquilatado na astronomia, por exemplo. Essa ciência não poderia existir tal qual a possuímos, caso a nossa espécie fôsse cega ou caso todos os corpos celestes fôssem obscuros ou ainda caso a nossa atmosfera fôsse contínua e completamente opaca a todas as irradiações direta ou indiretamente perceptíveis. A existência das realidades exteriores, com efeito, só pode ser averiguada através de uma ou de algumas das atividades da matéria, capazes de excitar de qualquer forma um ou mais de nossos sentidos. A existência ou inexistência de semelhante correspondência entre os sentidos e as ações materiais, bem como as variações dessa correlação para melhor ou para pior, alterariam necessariamente os nossos conhecimentos a respeito.

Na verdade, o sujeito e o objeto agem e reagem entre si, modificando-se um ao outro, mas, em qualquer caso, a dependência do cérebro em relação ao mundo exterior é semelhante à do conjunto de nossos órgãos nutritivos, porque, certamente, o mundo material alimenta, estimula e regula tanto os aparelhos da vida vegetativa como os da vida de relação.

O entendimento humano é alimentado pelo mundo através dos sentidos, como já o havia assinalado ARISTÓTELES, cuja concepção conduziu à lei da Filosofia Primeira segundo a qual todas as nossas construções subjetivas estão necessariamente subordinadas aos materiais objetivos. Em qualquer caso, porém, as imagens elaboradas pelo sujeito para refletir da melhor forma possível o

objeto, devem ser continuamente menos vivas e menos nítidas do que as impressões exteriores, porque, de outra forma, haveria a preponderância do subjetivismo ao qual, nos casos extremos, correspondem as alucinações e a loucura em que as atitudes assumidas ficam em desacordo com as realidades exteriores.

Funcionando o entendimento normalmente, formará êle, em cada caso, a hipótese representativa mais simples que possa comportar o conjunto dos dados já obtidos. Os conhecimentos adquirem, dêste modo, o aspecto de esquemas aproximativos das realidades exteriores. À experiência caberá corrigi-los e aperfeiçoá-los. A ciência resulta, de fato, de um contínuo esforço da inteligência para superar as suas próprias imperfeições e as dos sentidos que a ligam ao mundo real, proporcionando-lhe a matéria-prima de suas elaborações.

A ciência positiva, porém, admitindo a base física ou material de tôdas as concepções reais, não concorda com aquela passividade do entendimento em face das sensações que a fórmula clássica de Aristóteles, revigorada por Locke, enuncia. Não é bem verdadeira a afirmação do grande Estagirita que "Nada existe na inteligência que já não existisse primeiro nos sentidos", porquanto é preciso ressaltar a espontaneidade do próprio entendimento, como assinalou LEIBNITZ. Adotando a corrigenda do fundador do cálculo infinitesimal, posteriormente completada com a distinção introduzida por Kant entre o objetivo e o subjetivo não se pode ignorar a semelhança existente entre o aparelho cerebral que recebe, filtrando, as sensações que mais o interessam, e que depois as analisa, combina e amalgama sob a forma de novas construções e o aparelho vegetativo que digere os alimentos, dando-lhes composição diversa, a qual, se de fato está subordinada à natureza química do alimento, também muito depende da organização e atividades fisiológicas características do aludido aparelho. O cérebro, análogamente, é formado pelo conjunto de órgãos que elaboram os materiais provenientes do mundo exterior. Conquanto adequados às respectivas funções, tanto seria tolice supô-los absolutamente perfeitos e capazes de realizar suas funções de modo integral, como também seria insensato imaginá-los inertes, como se fôsem espelhos, refletindo indiferentemente tudo quanto se lhes deparasse.

A combinação das imagens e dos sinais que as representam, se faz sempre, além do mais, sob o impulso dos sentimentos e dos interesses diretos ou indiretos que nos movem e nos incitam.

O mundo e o homem, concebido êste como inteligência e atividade a serviço de seus instintos, se fundem intimamente na constituição dos conhecimentos, impossibilitando a existência de qualquer concepção de que não participem simultaneamente e em graus variáveis, um e outro, isto é, que não tenham uma estrutura mista, objetiva e subjetiva.

O modo segundo o qual o nosso cérebro trabalha, transformando as sensações em percep-

ções, conceitos, conhecimentos e leis, não é arbitrário. E' também, por sua vez, regido por leis naturais. Não se pode inferir daí, porém, que se deva ao nosso pensamento a ordem e a lei que regem o mundo. Semelhante concepção é totalmente repudiada pelo positivismo que a considera fruto do idealismo místico ou metafísico. A ordem material ou concreta do mundo exterior existe independentemente de nosso cérebro cuja função consiste, exatamente, em descobri-la reproduzindo-a sob a forma de imagens tão exatas quanto possível.

*
* *

A dependência em que se encontram tôdas as construções cerebrais relativamente à capacidade sensorial e meditativa e ao modo pelo qual os órgãos correspondentes funcionam, proporciona, como acabamos de ver, a primeira fonte subjetiva do inelutável relativismo de todos os conhecimentos positivos.

A segunda causa dêsse relativismo, ainda de origem subjetiva, vale dizer, decorrente da própria natureza humana, encontra-se em sua inteira subordinação ao meio social em que surge.

O homem isolado da Humanidade, é pura abstração. Torna-se claro, pois, que as variações contínuas das opiniões humanas, segundo os tempos e segundo os lugares, isto é, o aspecto dinâmico de nossas concepções, a progressiva harmonização delas com as observações e experiências, depende muito mais da continuidade histórica do que da solidariedade existente entre os indivíduos de cada geração.

"Separadamente considerada, a evolução individual do espírito humano não pode verdadeiramente desvendar nenhuma lei essencial; ela não poderá mesmo fornecer indicações preciosas ou verificações importantes senão quando sua exploração racional é dirigida e interpretada pelas inspirações emanadas da evolução total da Humanidade, única ao mesmo tempo assaz real e completa para manifestar de modo suficiente a verdadeira marcha de nossa inteligência". — LEVY-BRUHL, "La Philosophie d'Auguste Comte".

Tanto na espécie, assimilada por Pascal a um homem que subsiste sempre e aprende continuamente, como em cada indivíduo, o progresso das concepções no sentido de uma positividade cada vez maior, obedece, com efeito, à célebre "Lei dos Três Estados" que enuncia o fato de que cada entendimento oferece a sucessão das três fases, fictícia, abstrata e positiva, em relação às nossas concepções quaisquer que, no entanto, se sucedem com uma velocidade proporcional à generalidade dos fenômenos correspondentes.

"A todos os respeito, lembra A. COMTE, cada um de nós depende sem cessar da Humanidade, sobretudo quanto às nossas funções mais nobres, sempre subordinadas aos tempos e aos lugares

em que vivemos, como bem recordam êstes belos versos de VOLTAIRE na Zaira:

"No Ganges me curvara escrava e falsos lares,

"Cristã fôra em Paris, do Islam nestes lugares".

José Bonifácio, o Patriarca da Independência brasileira, sentindo perfeitamente essa subordinação do indivíduo à sociedade correspondente, dizia, que o próprio Newton, caso houvesse nascido entre tupiniquins, nada mais teria sido do que um bruto igual aos demais tupiniquins, dotado, talvez, apenas de mais habilidade e inventiva.

Numa sociedade fetichista os seus membros pensam todos dêsse modo ou com pequenas variantes; numa sociedade politéica o comum dos homens meditará politicamente, conquanto os mais atrasados ainda persistam no fetichismo. Nos níveis mais elevados da evolução social será possível assinalar resíduos em todos os níveis inferiores, ao passo que os pioneiros freqüentemente se projetarão para a frente em relação à média característica.

"A elaboração histórica, comenta A. COMTE, mostra constantemente não apenas as teorias sucessivas de cada ciência real, mas também as crenças monotéicas, politéicas ou fetichistas, as mais opostas às nossas luzes atuais, como tendo sempre constituído, na época dos respectivos adventos e, em seguida, durante certo tempo, o melhor sistema compatível com a idade correspondente do desenvolvimento humano, isto é, a menos imperfeita aproximação que então era possível *dessa verdade fundamental* da qual estamos agora apenas um pouco mais próximos, conquanto nem a nossa natureza nem outra qualquer possa jamais atingi-la completamente".

"A sã filosofia, restituindo, por fim, à nossa inteligência, êsse movimento normal sem o qual não se poderia conceber a vida, explica, pois, o curso geral das opiniões humanas durante as diversas fases sucessivas que deveriam preparar nossa virilidade mental, segundo o mesmo princípio necessário de uma harmonia crescente entre as concepções e as observações, que nos fazem diariamente sentir a *realidade progressiva* de nossas diferentes noções positivas, logo que a pesquisa das leis começa a prevalecer sobre a das causas". — Fil. Pos. VI, pág. 576.

Êstes trechos, escolhidos entre muitos, mostram a subordinação de tôdas as nossas concepções, isto é, a relação de dependência em que elas se encontram diariamente para com as fases históricas da evolução social.

A par das causas biológicas do relativismo de nossos conhecimentos, existem também, para êle, fundamentos objetivos, isto é, decorrentes da própria economia, da estrutura característica do mundo considerado em si mesmo.

"Igualmente afastado do absoluto tanto no que diz respeito ao *objeto* quanto no que diz respeito ao *sujeito*, o Espírito Positivo, afirma Auguste Comte, reduz todos os nossos esforços

teóricos a bem representar a ordem exterior para que nossa sabedoria prática possa melhorá-la de modo sistemático". — Pol. Pos. pág. 25.

A longa experiência acumulada pela espécie humana, decorrente de suas relações com o meio material, conduziu-a, com efeito, à convicção, sempre confirmada pela prática, de que, por tôda parte, os seres e os fenômenos estão entre si relacionados, havendo entre êles constante interdependência, bem como múltiplas e intrincadas ações e reações, nada existindo realmente desligado ou isolado, em uma palavra: de modo *absoluto*.

O condicionamento das existências umas às outras não é arbitrário, nem irregular. As pesquisas teóricas, principalmente o manuseio cotidiano com as realidades concretas, permitiu descobrir, conquanto não nos sejam acessíveis tais quais são em sua inteira realidade objetiva, dada a excessiva complexidade que as caracteriza.

"Por mais eminente que por fim se haja tornado o Espírito Positivo, não deve êle esquecer-se jamais de que emanou por tôda parte da *atividade prática* substituindo gradualmente o estudo das leis ao das causas. O princípio universal da invariabilidade das relações naturais, sobre o qual repousa tôda nossa racionalidade, é uma aquisição essencialmente *empírica*" — Pol. Pos. I, pág. 428.

As relações que ligam uns aos outros os diferentes fenômenos ou modalidades da atividade própria à matéria, correspondem às *leis concretas*, leis que, se nos fôssem realmente conhecidas, enunciariam o modo pelo qual êsses fenômenos se entrosam entre si, simultânea ou sucessivamente.

A Filosofia Positiva mostra, porém, que somente mediante o artifício lógico da abstração, segundo o qual se concebem os fenômenos não somente separados dos seres, de que são as manifestações naturais, como também separados uns dos outros, em categorias onde se agrupam os de natureza análoga, é que se torna possível ao entendimento humano alcançar suas relações e leis.

E' o que assinala a terceira lei da Filosofia Primeira cujo enunciado reconhece o fato fundamental da imutabilidade das leis quaisquer que regem os seres através dos fenômenos que os caracterizam, conquanto somente as simplificações e esquematizações introduzidas pela abstração as tornem acessíveis ao nosso intelecto.

Para o espírito positivo, no entanto, existem as leis concretas. Existem efetivamente e de modo objetivo, as relações de interdependência dos seres ou de suas atividades umas às outras. Sendo, porém, a realidade material demasiado complexa, o entendimento humano procede à sua análise e a uma série de abstrações de que resulta a sua substituição por uma realidade aproximativa mais uniforme e mais simples. Essa realidade subjetiva refletirá a realidade objetiva com um grau de perfeição tão grande quanto possível ou tão exato quanto necessário às aplicações práticas.

A descoberta das principais leis concretas poderia, sem dúvida, esclarecer A. COMTE, contribuir muito à melhoria de nosso destino; é sobretudo nesse campo que nosso futuro científico comporta uma ampla colheita". — Pol. Pos. I, pág. 41. Precisando melhor sua idéia, acrescentaria o Filósofo: ousa hoje garantir que as ciências verdadeiramente concretas permanecerão sempre interditas à nossa fraca inteligência e inúteis à nossa prudente atividade... A constituição racional de uma só ciência concreta, como a meteorologia ou a geologia, excederia os nossos verdadeiros meios indutivos e dedutivos, quer pela dificuldade de conhecer assaz tôdas as teorias que deveriam concorrer para tal quer pelo embaraço de as combinar". — Pol. Pos. I, pág. 431.

Ao afirmar A. COMTE que tudo é relativo, não tinha em mente negar a existência real e incontestável dos seres, independentemente de nossos sentidos e do nosso entendimento. Também não lhe ocorreu negar a efetividade dos acontecimentos quaisquer à medida que se vão sucedendo no tempo e no espaço.

A existência da terra ou do lápis de que me utilizo neste instante, por exemplo, não é contestável. Tão pouco é passível de restrições a efetividade inalterável de fatos ou fenômenos quaisquer depois de ocorridos, como, por exemplo, o fato de haver explodido no Japão a bomba atômica ou de já se haver, neste instante em que escrevo, deitado o sol no horizonte do Rio de Janeiro, etc.

Há, pois, evidente confusão, aliás muito generalizada, ao se acreditar que o princípio filosófico segundo o qual tudo é relativo, equivale à negação da existência real dos objetos que temos ante nós, ou da ocorrência efetiva dos acontecimentos que presenciamos. O relativismo exprime o fato de que as existências ou acontecimentos estavam, no momento em que existiam ou em que ocorriam, condicionados ou subordinados a numerosos outros seres ou acontecimentos. E' essa *cadeia de condições de que dependem ou dependeram* as existências dos objetos ou dos acontecimentos em causa, que constitui o relativismo.

A existência da Terra tal como a conhecemos está, sem dúvida, condicionada à sua velocidade de circulação e à sua distância do Sol, à intensidade da temperatura dêste último, à permanência da Lua, etc. Idênticamente a existência do lápis de que me utilizo resultou de um conjunto praticamente infinito de circunstâncias anteriores à sua fabricação e à sua chegada às minhas mãos e, para que subsista, são necessárias várias condições físicas e químicas ambientes. Bastaria, por exemplo, que a temperatura que o envolve subisse a quinhentos graus centígrados, ou que fôsse êle lançado dentro de uma vasilha com ácido sulfúrico, para que deixasse de existir da forma em que o vemos.

Se o fato, já passado, do pôr do Sol no local em que me encontro independe, de agora em diante, do que quer que seja, é incontestável que êsse fato, ao se produzir, estava subordinado à existência do próprio Sol e da Terra, da forma esférica e da rotação desta e de inumeráveis ou-

tras circunstâncias que, se tivessem variado de modo diverso, teriam impedido ou alterado o modo pelo qual o fato ocorreu.

A alegação de que "dois mais dois são quatro" corresponde a uma verdade absoluta, isto é, sem qualquer relação de dependência, resulta da evidente omissão das circunstâncias subentendidas ou implicitamente admitidas no próprio enunciado. Dois mais dois, com efeito, serão quatro se considerarmos êsses números abstratamente, isto é, desde que se afaste a consideração da natureza das unidades em causa, ou desde que se suponha a homogeneidade e a identidade das parcelas somadas. Somar dois cavalos com dois alfinêtes é tão impossível quanto é errado dizer que dois metros mais dois centímetros perfazem quatro. Replicam muitos que, atendidas essas condições de que depende a veracidade do célebre teorema de Don Juan êle passa a ser, daí por diante, absolutamente exato. Teríamos, então um *absoluto condicionado*, isto é, um absoluto relativo e, ao mesmo tempo, um contra-senso ou, pelo menos, uma grave imperfeição terminológica da filosofia. No entanto, é nesse sentido restrito que, com freqüência, aplicam semelhante qualificativo.

Há também contra a relatividade dos conhecimentos humanos, sempre adstritos à formulação de hipóteses mais ou menos perfeitas, o tabu das verdades absolutas e inalteráveis, contidas nas ciências puras, entre as quais a matemática é apontada como modelo. Esquecidos de que as ciências são abstratas, isto é, de que se referem não às próprias realidades concretas, mas sim a realidades artificialmente simplificadas ou estilizadas, pretendem muitos dar às leis um valor objetivo absoluto, quando, na verdade, sômente são rigorosamente exatas em relação aos tipos abstratos instituídos pelo trabalho cerebral na base dos dados materiais colhidos pelos sentidos. Depois da obra filosófica de A. COMTE, ficou-se sabendo que o nosso entendimento talvez permanecesse indefinidamente perplexo e confuso, caso pudesse perceber, desde logo, em todos os seus detalhes, a imensa complexidade das realidades concretas. As leis são, por isso mesmo, hipóteses que evoluem e se aperfeiçoam de conformidade com os dados que forem sendo gradativamente adquiridos. De qualquer modo, as leis científicas são verificáveis com toda a exatidão e generalidade nos tipos abstratos. Aplicadas aos casos concretos darão unicamente indicações aproximativas, embora de valor indiscutível, porque, como ensina o Filósofo, "a inteira generalidade é incompatível com uma perfeita realidade".

E' assim que a ponderação, sempre muito repetida, de que a lei de Tales relativa à soma dos ângulos internos de um triângulo, enuncia uma verdade absoluta, isto é, irrestrita, não subsistirá se lembrarmos que essa lei geométrica é rigorosamente exata apenas quando aplicada aos triângulos *abstratos* que, sabidamente, correspondem a um *tipo* criado pelo cérebro humano e sômente nêle existente com as características ideais de sua definição. Num triângulo real, material, existente fora de nosso intelecto, a soma dos ângulos será

exatamente igual a dois retos, se fôr possível satisfazer, de modo completo, a tôdas as condições que caracterizam a geometria euclidea. A realidade da lei de Tales, além de depender destas condições preliminarmente introduzidas nos fundamentos abstratos da geometria, exigiria, também, para a sua objetivação, tal precisão nas mensurações que nos levaria além dos limites da macrofísica e nos faria esbarrar com as relações de indeterminação assinaladas por Heisenberg. Satisfeitas, porém, tôdas as condições que caracterizam um triângulo plano abstrato, isot é, idealmente perfeito, a relação de Tales nêle será incontestavelmente verificada sem nenhuma restrição.

*
* *

E' muito antigo o uso do adjetivo *absoluto* aplicado aos atributos de Deus com o sentido de *sem limites em poder e em perfeição*, e é curioso observar que a sua conservação está sempre ligada, ou conduz infalivelmente, a êsse conceito teológico ou a qualquer de seus equivalentes metafísicos, porque, como observa J.S. Mill, absoluto nada mais é do que um pseudônimo de Deus.

Como tema favorito da metafísica, o incondicionado aparece na filosofia sob as formas mais diversas, como o ser de Permênides, a idéia do *bem absoluto* de PLATÃO, a *substância* de SPINOZA, a *coisa em si* de KANT, o *espírito absoluto* de HEGEL, a *vontade* de SCHOPENHAUER, o *incognoscível* de SPENCER etc..

De tôdas as concepções filosóficas em que o absoluto mantém o seu império, a de Kant é a mais célebre e a que maior influência exerceu e ainda exerce, sobre os espíritos. A teoria do conhecimento do profundo pensador de Königsberg, admite conhecimentos *a priori*, completamente independentes e anteriores a toda experiência e os conhecimentos *a posteriori* ou empíricos, que só têm início com a própria experiência.

As idéias de espaço e de tempo, consideradas por Kant como condições subjetivas de toda sensação, não têm, para êle, sentido nem significação fora do homem, como intuições *a priori* que são. Do mesmo modo independem do mundo exterior os *juízos analíticos* e os *sintéticos a priori* dos quais dava como bons exemplos as verdades necessárias ou absolutas da matemática.

Onde, porém, o absoluto surge com maior clareza é na distinção introduzida por Kant entre o *fenômeno*, ou aparência perceptível das coisas e o *noumeno* ou a verdadeira *coisa em si*, inacessível aos nossos sentidos, conquanto concebível a intuição da *razão pura*, decorrente da natureza e estrutura inerentes ao espírito. O objeto seria, para nós, o conjunto dos fenômenos perceptíveis, mas não a *coisa em si* que não pode de modo algum ser conhecida através dos sentidos: "Desconhecemos, diz Kant, completamente o que podem ser os objetos em si mesmos e fora da receptividade dos sentidos. Nada sabemos, a não ser

nosso modo de percebê-los; êsse modo nos é peculiar e dêle não participam necessariamente todos os outros seres, exceto, sem dúvida, os seres humanos".

Os conhecimentos *a priori* são absolutos, necessários e eternos como também o seriam os conhecimentos das coisas em si, caso êles nos fôsem possíveis. Êste último absoluto é, portanto, para Kant, incognoscível.

O noumeno ou o extra-sensível kantiano, é um eco da tradição platônica e teológica que opunha o mundo sensível ao mundo espiritual e atribuía às percepções sensoriais um valor ilusório senão falso.

O *incognoscível* como realidade absoluta, oposta à realidade relativa, única cognoscível, constitui também um dos aspectos essenciais da filosofia de H. SPENCER que, ainda metafísico, admite uma verdade absoluta subsistente no fundo último da realidade universal, como manifestação de um ser inconcebível, mas possível." Pensar sendo relacionar, diz Spencer, nenhum pensamento exprime senão relações... Sendo o intelecto afeiçoado unicamente pelos fenômenos a fim de lidar com fenômenos, resulta absurdo tentar usá-lo para qualquer coisa que não sejam fenômenos... Observando nossos pensamentos, vemos quão impossível é libertar-nos da consciência duma Realidade jacente atrás das Aparências e, ao mesmo tempo, como dessa impossibilidade resulta nossa fé indestrutível nessa Realidade. Mas que Realidade, é essa, não podemos saber".

Rebelando-se contra a positividade que afirma a origem fictícia e radicalmente infundada de tôdas as concepções a respeito da causa primeira a que pretendem atribuir a existência do mundo e do homem e que, ao mesmo tempo, assinalava a nossa completa ignorância a respeito, por incontestável falta de qualquer dado positivo capaz de nos tirar dessa situação, mas nunca porque admitisse a natureza sobrenatural desse problema por êle classificado como insolúvel e inútil sustentava STUART MILL, que "o modo positivo de pensar não é necessariamente uma negação do sobrenatural, porque apenas devolve essa questão para a origem de tôdas as coisas. Se o universo teve um começo, seu começo, pelas condições mesmas do fato, foi sobrenatural: as leis da natureza não podem explicar sua própria origem". E', como se vê, porque desejava salvar a vida periclitante e ilusória da Inteligência Criadora e, portanto, do absoluto, que Mill lastimava não deixasse A. COMTE questões em aberto.

Os fundamentos do relativismo positivo se não coincidem com os de Kant ou de Spencer, também não podem ser identificados com os de Hamilton que afastava o *absoluto*, não porque não existisse, mas unicamente por não pode ser conhecido, nem tão pouco, pensado por nenhum homem, cujos atos de pensar são, ao mesmo tempo, inevitavelmente atos de relacionar ou condicionar. Na realidade tôdas essas formas filosóficas continuam a admitir o *absoluto* ou o *incondicionado*, embuçando-o apenas no incognoscível ou no inconcebível que sempre mantém abertas as portas

ao fideísmo e ao idealismo, ambos antipositivistas.

O relativismo característico da Filosofia Positiva, nega a existência absoluta ou incondicionada do que quer que seja e, ao mesmo tempo, subordina continuamente o homem ao mundo, o espírito à matéria, o subjetivo ao objetivo, a teoria à prática, o abstrato ao concreto, o dedutivo ao indutivo. Não deixa êle, portanto, nenhuma margem ao retôrno do subjetivismo tanto sob sua forma teológica quanto metafísica, que ao contrário, êle vai gradativamente reduzindo e restringindo, na medida dos dados objetivos que vão sendo acumulados e incorporados ao entendimento.

A ciência positiva é tão adversa ao idealismo platônico que considerava o mundo como mero e imperfeito reflexo das idéias universais inatas e supersensíveis, quanto também o é ao idealismo subjetivista de Berkeley para quem a afirmação da existência de realidades externas ao espírito constituía a maior aberração filosófica possível e para quem os objetos não podiam existir senão no espírito que os percebe ou, então, no espírito divino.

Quando se diz que a ciência positiva pesquisa o mundo em busca de suas leis, ao contrário da teologia e da metafísica que pretendem desvendar a pseudo-essência íntima e absoluta desse mesmo mundo não se tem a intenção de opor o fenômeno ao noumeno kantiano, nem tão pouco o cognoscível ao incognoscível de Spencer, isto é, não se pretende instituir o agnosticismo no sentido da divisão das realidades em dois campos inteiramente diversos: Um correspondente ao noumeno, incognoscível, onde domina o absoluto, o transcendente, a causa primeira e final, o insondável e o mistério, em uma palavra: o campo da teologia e da metafísica. Outro constituído pelos fenômenos que nos são perceptíveis, cognoscíveis e relativos, único realmente acessível ao entendimento humano.

Esse ponto de vista, desenvolvido principalmente entre os espíritos ontológicos, conduziria, em oposição ao Espírito Positivo, a se considerar como igualmente válidas teorias positivas e concepções teológicas e metafísicas, estas classificadas por A. Comte como fictícias ou puramente subjetivas, existentes única e exclusivamente no cérebro humano. À teologia caberia o insondável e misterioso incognoscível que ela interpreta antropomôrficamente mediante a idéia de Deus. Esse mesmo campo seria objeto da metafísica que se distingue da teologia apenas pela substituição de Deus por entidades igualmente absolutas e incompreensíveis. A ontologia pretende conhecer racionalmente aquilo que a teologia se contenta em sentir, crer e adorar, aceitando a revelação super-racial.

Sem dúvida que para o espírito positivo existem também dois campos de realidades: as realidades objetivas e as subjetivas. Mas, ao contrário dos idealistas, somente às primeiras êle atribui uma existência concreta, material, independente do próprio entendimento humano. As rea-

lidades subjetivas valem exclusivamente para o indivíduo ou para a sociedade, como ocorre com os fetiches, com os deuses do Olimpo e com os demais frutos da imaginação e da ficção, historicamente provenientes da necessidade de suprir, de qualquer modo, os conhecimentos positivos ainda embrionários. Essas criações subjetivas, aliás, muitas vezes, tiveram sobre os homens tanta influência e tão profundas conseqüências quanto as produzidas pelas realidades objetivas.

O mundo exterior assim como o conhecimento que dêle formamos são essencialmente relativos. Não há margem, no campo da positividade, para o absoluto. À proporção que as realidades objetivas vão sendo pesquisadas e conhecidas, mais nos convencemos de sua perfeita homogeneidade, isto é, da identidade estrutural existente entre a diminuta porção da ordem universal já suficientemente refletida em nosso entendimento e o imenso setor em que as investigações humanas ainda não puderam penetrar quer por excesso de complexidade, quer por se encontrar fisicamente fora do alcance de nossa observação e experimentação. De qualquer forma este último setor, é, para o espírito positivo, uma simples extensão do primeiro, não existindo entre êles nenhuma fronteira intransponível que os distingue de modo profundo e radical. Em ambos encontra-se a matéria e suas manifestações ou atividades características. Nos dois não há o absoluto nem vontades arbitrárias. Todos os atributos da positividade descobertos num, certamente serão assinalados no outro, desde que o possamos pesquisar convenientemente. É, aliás, o que se tem historicamente verificado. Quantos fenômenos primitivamente atribuídos à vontade dos deuses, e quantos outros nem mesmo sonhados ou vislumbreados se encontram agora integrados, sem mistérios, no campo dos conhecimentos positivos?

As realidades ainda inexploradas e desconhecidas e que, possivelmente permanecerão em grande parte eternamente fora de nosso alcance, não podem, por isso, ser classificadas, à luz das ciências como incognoscíveis no sentido de transcendentes ou de radicalmente diversas das cognoscíveis. Semelhante ponto de vista resulta, na verdade, da intenção de preservar a existência do absoluto da causa primeira e final, do noumeno, da coisa em si e, por fim, das divindades que o espírito positivo classifica como fábulas ou como criações subjetivas de natureza idêntica às concepções poéticas.

As ciências, baseando-se na existência real do mundo físico e na possibilidade de sua reprodução cerebral sob a forma de imagens parcialmente exatas, consideram como hipóteses desnecessárias, gratuitas e anticientíficas, por serem inverificáveis, os conceitos análogos ao do noumeno, extra ou suprafenomenal diverso da coisa percebida. Essas sutilezas e inúmeras outras fantasias que se podem engendrar graças à nossa grande liberdade e fecundidade imaginativas, não podem ter sentido real, porque não se fundam nos fatos ma-

teriais que, mal ou bem, de modo completo ou não, se refletem em nosso intelecto para integrar os conhecimentos positivos.

O mundo real, objetivo, constitui, segundo a concepção positiva, “essa verdade fundamental da qual estamos nos aproximando de modo gradual sem que nunca a possamos atingir completamente”. As incessantes experiências e os múltiplas comprovações obtidas mediante inumeráveis e frutuosas aplicações práticas, dão o valor e o grau de exatidão e de realidade contidas nas concepções elaboradas pela Humanidade, ao mesmo tempo que provocam a sua progressiva correção e aperfeiçoamento. Tudo o mais, inclusive a pseudo-essência íntima, arbitrariamente atribuída à matéria, em contraposição às suas atividades reais que percebemos direta ou indiretamente e cuja imagem vamos laboriosamente construindo, não passa de fruto incontável do subjetivismo metafísico que, por desuso e inutilidade, irá sendo pôsto à margem, independentemente de qualquer esforço para sua demolição.

Resulta, pois, de evidente confusão o agnosticismo atribuído à Filosofia Positiva. A coragem de reconhecer e assinalar a imperfeição e insignificância da parcela de nossos conhecimentos reais em face da imensidade quase inesgotável das existências objetivas ainda ignoradas, não pode ser atribuída a atitudes agnósticas, fideístas ou solipistas. Também não cai ela no ceticismo ou no

pessimismo que seria de se esperar de semelhante verificação filosófica, porque, fundando seu sistema no conceito de Humanidade e de seus interesses, mostrou o seu fundador que a nossa potencialidade cognoscitiva está, até certo ponto, proporcionada ao destino precípua que lhe cabe de orientar as atividades humanas sobre o mundo e sobre o próprio homem no sentido da adaptação cada vez maior de ambos às conveniências sociais.

Em resumo, devemos lembrar, com A. COMTE, que “todos os bons espíritos repetem, a partir de Bacon, que não existem conhecimentos reais senão aqueles que repousam sobre fatos observados” não passando de fantasias vãs e destituídas de sentido as indagações que transcendam essa base da realidade e da positividade.

“Toda proposição, escrevia o filósofo em 1825, que não é finalmente redutível à simples enunciação de um fato, particular ou geral, não poderia oferecer nenhum sentido real e inteligível”. O relativismo é, pois, um atributo geral tanto do mundo como do homem; tanto da matéria como do conhecimento que dêles formos conseguindo elaborar.

Estando, portanto, tudo relacionado no mundo e no homem, a única verdade que existe irrelacionada, independente e irrestrita, isto é, absoluta, é a que tudo é relativo, afirmativa que não é, assim, simples paradoxo do fundador da Filosofia Positiva.

*
* *

Os que se dedicam ao estudo complexo das relações com o público afirmam que hoje em dia um Governo para conquistar a simpatia popular carece de trazê-lo bem informado do seu programa de realizações em termos à altura da sua compreensão e, ao mesmo tempo, propiciar aos funcionários meios de fazê-los cientes da maneira pela qual o público reage aos serviços que o Governo executa. Esta ação recíproca realiza aquilo que os americanos chamam de “two-way street” porque envolve, de um lado, uma contínua compreensão por parte do órgão central de pessoal e de outro lado, um contínuo criticismo por parte do público. Através deste intercâmbio o Governo construirá uma sólida base para praticar a verdadeira democracia e evitar os perigos de uma burocracia absorvente. As relações com o público assumem importância extraordinária em regime democrático; a prova do bom êxito das medidas tomadas pelo Governo se encontra na aprovação dos cidadãos. Por este meio, o Governo sabe que os serviços que presta são satisfatórios. E para o exercício desta incumbência o órgão natural é o serviço central de pessoal; entretanto, as relações com o público não caberiam num órgão dessa natureza e cuja finalidade se limite apenas ao recrutamento mas se entrosarão perfeitamente no órgão de pessoal com atribuições de exercer as atividades gerais da administração. — Paulo Poppe de Figueiredo — Rev. Serv. Públ., fevereiro 1950.

A Responsabilidade Patrimonial do Estado por Ato do Funcionário

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

1. *Funcionário público. Amplitude do conceito*

O EXERCÍCIO da função pública impõe a seus titulares certos deveres, cuja transgressão, desde que cause dano ao patrimônio alheio, acarreta para o Estado a obrigação de indenizar.

Nesse sentido, o Código Civil (art. 15) dispõe que:

“As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que, nessa qualidade, causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito, ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano”.

Por sua vez a Constituição Federal, no artigo 194, estatui que:

“As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros”.

Para êsse efeito, não há que distinguir entre funcionário público propriamente dito e extranumerário, dado que um e outro são agentes da administração e o que lei tem em mira é, justamente, a reparação do efeito lesivo de um ato praticado no exercício da autoridade que emana da função pública.

Pouco importa, pois, que ao investir o indivíduo nessa autoridade a administração lhe dê o título de funcionário, de extranumerário ou a denominação mais genérica de servidor público, eis que a faculdade de organizar seus quadros de pessoal consoante as conveniências do serviço não lhe confere a prerrogativa de ilidir os princípios que definem a obrigação de recompor o patrimônio alheio, nos casos e na forma que a lei prescrever.

Do ponto de vista estritamente administrativo, é de inquestionável importância a distinção entre as diversas categorias de agentes da administração, pois que a cada uma delas pode corresponder um regime especial, como de resto sucede entre nós. Do ponto de vista da obrigação de indenizar, semelhante distinção carece de sentido, por isso que a autoridade que o Estado delega a seus servidores é uma só, em suas origens e seus pressupostos sócio-jurídicos, independentemente, como tal, da categoria de quem a exerce.

Encarada que fôsse do ângulo estritamente administrativo, a questão encerrar-se-ia em limites de tal modo estreitos e circunstanciais, que dentro dêles não seria possível acomodar os princípios, hoje comuns a todos os povos cultos, que regulam a responsabilidade penal e civil dos prepostos da administração pública.

De fato, enquanto essa responsabilidade constitui um preceito universalmente consagra-

do, a conceituação de funcionário é incerta e duvidosa, tão franca a divergência das correntes doutrinárias sobre o assunto, e tão surpreendentes as soluções com que a técnica de organização vem transformando as estruturas tradicionais do serviço público.

Por isso mesmo, a tendência do pensamento jurídico moderno se tem firmado, como já propusera OTTO MAYER, no sentido de alargar o conceito de funcionário público, traçando-o nas leis penais com a amplitude que convém a uma garantia efetiva e integral contra o mau uso da função pública.

O Código Penal brasileiro, por exemplo, deixando de parte o conceito fixado pelo artigo 2.º do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939 (Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União) e desprezando distinções estabelecidas por outras leis referentes ao pessoal dos serviços públicos, dispõe:

“Art. 327. Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitória ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

Parágrafo único. Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade para-estatal”.

Além de tornar ociosa a discussão teórica em torno do conceito de funcionário público, para fins de responsabilidade penal, o dispositivo acima transcrito dilatou, no que tange ao Estado, a esfera da responsabilidade patrimonial por atos ilícitos.

E' que, aumentando até onde era possível o número de pessoas responsáveis por dolo ou culpa no exercício da função pública, pôs sob a obrigação de indenizar certas categorias de servidores, aos quais, com as melhores razões, se poderia negar a qualidade de funcionário público. E como em matéria de responsabilidade patrimonial pelo mau uso da função pública vigora, entre nós, o princípio da solidariedade passiva entre o funcionário e o Estado, a obrigação de indenizar imposta a êste último estendeu-se a casos não abrangidos expressamente pelo direito anterior, com o que se tornou mais ampla a tutela aos direitos e aos bens dos particulares.

Tal solução, que atende a objetivos de ordem prática, não deixa, entretanto, de afetar a unidade do direito positivo e de colocá-lo em contradição consigo mesmo, ao emitir o conceito de funcionário público, em matéria penal e em matéria estritamente administrativa.

Graças a ela, porém, teve fim a indecisão que se espraiara da doutrina à jurisprudência, e transformara numa *vexata questio* a caracterização da responsabilidade patrimonial do Estado,

sempre que o autor do dano à propriedade alheia ocupasse, dentro da administração pública, uma posição que, em qualquer de seus aspectos, deixasse de corresponder aos conceitos da doutrina sobre funcionário público.

2. A teoria da falta. Responsabilidade subjetiva

Como fundamento da obrigação de indenizar, por parte do Estado, alguns autores apresentam a *falta do serviço*. Se este funciona regularmente, não tem lugar tal obrigação.

O essencial, em face desse ponto de vista, seria, pois, fixar o conceito de falta do serviço.

HAURIAU procura fazê-lo, caracterizando um ato danoso, que envolve a responsabilidade da administração e não a do agente, sem todavia explicar porque a responsabilidade não recai sobre a pessoa que pratica o ato, mas sobre outra bem diversa.

DUPEIROUX ("Faute personnelle et faute de service, étude jurisprudentielle sur la responsabilité de l'administration et ses agents") esforça-se por aclarar o conceito, ao dizer que haverá *falta do serviço*, quando ocorrer a violação da lei ou da norma administrativa, desde que tal violação não possa ser imputada a este ou àquele agente em particular. Mas a aceitação de semelhante tese, como alguém já observou, nos levaria a admitir uma "espécie de culpa do serviço em si". Com razão, pois, embora denotando certa veemência, DUGUIT assinala a improcedência da tese defendida por DUPEIROUX, mostrando o ilogismo a que ela conduz.

Para COLOMBRES ("Teoria General del Recurso por Exceso de Poder"), "verifica-se a *falta do serviço*, como motivo de responsabilidade do patrimônio administrativo, quando a falta do agente resulta de negligência deste ou de circunstâncias fortuitas, mas nunca de um ato premeditado". Daí a necessidade de distinguir-se a *falta do serviço* da *falta pessoal*. E é ainda COLOMBRES quem elucida:

"Tanto na *falta pessoal* como na *falta do serviço*, se depara o desconhecimento da lei do serviço público. A única diferença está em que num caso o agente viola a lei por uma finalidade estritamente pessoal, para alcançar uma vantagem moral ou material, ou simplesmente por puro capricho, em detrimento do interesse público.

Na *falta do serviço* ocorre o contrário, pois a violação é estranha a qualquer interesse particular do agente, dado que no instante e nas circunstâncias em que se produz, toda a atividade do agente está orientada em benefício do serviço público".

Ao contrário do que ele próprio supõe, COLOMBRES incide na mesma censura feita a DUPEIROUX. Seu conceito de *falta do serviço*, não obstante os comentários com que o autor, inspirando-se na teoria do risco administrativo, procura retocá-lo encerra, no fundo, a mesma idéia de uma "espécie de culpa do serviço em si". Como entender-se o contrário, se é o próprio COLOMBRES quem sustenta que na *falta do serviço*, e como fundamento desta, se encontra sempre o mau funcionamento da administração?

Também na prática dos tribunais, a apreciação da *falta pessoal* e da *falta do serviço* nem

sempre foi muito nítida, sobretudo nos casos em que uma é razão eficiente da outra. Em certos julgados admitiu-se, por exemplo, que a primeira deveria, logicamente, excluir a segunda, ainda que ambas fossem concorrentes. Vêzes houve em que o pensamento dos juizes se firmou no sentido de que a *falta do serviço* absorvia a *falta pessoal*, ainda que esta a precedesse.

Um esforço de maior sistematização das várias soluções adotadas pelos tribunais administrativos oferece para esclarecimento da questão a idéia de *falta destacável*, idéia que, como diz LAUBADÉ (Droit Administratif — Ed. Pichon et Durand Auzias) é cambiante e de difícil conceituação.

Mas se desistirmos de fixar conceitos e nos contentarmos com algumas regras para orientação geral em face dos casos concretos, poderemos admitir que a falta será destacável, e como tal acarretará a responsabilidade exclusiva do funcionário:

1.º quando o ato que a envolve fôr executado fora do exercício da função, propriamente dita;

2.º quando, embora praticado no exercício da função, esse ato fôr inspirado em motivo condenável (v.g. vingança, maldade etc.) ou, mesmo não existindo tal motivo, consistir numa irregularidade gritante, num erro grosseiro.

E' evidente que com isso não se resolve em definitivo o problema. Apenas se lhe imprime uma orientação mais objetiva, que todavia não deixa de ter suas desvantagens, pois com ela a distinção entre as espécies de falta resvala, completamente, para o terreno das questões de fato e, portanto, da livre convicção do julgador.

Na França, o dissídio jurisprudencial em torno da matéria perdurou até fins de 1919, quando o Conselho de Estado decidiu que toda anormalidade do serviço, ainda que oriunda de ato do agente, implicava o mau funcionamento do serviço, mesmo que aquele ato fôsse estranho aos fins da administração, pelo que os prejuízos causados aos particulares deveriam ser reparados pelo Poder Público.

A rigor, a orientação estabelecida pelo Conselho de Estado não se coadunava com a teoria falta, na sua feição original, mas apresentava o mérito de humanizar um princípio que, se aplicado em toda sua rigidez, não permitiria uma defesa justa e eficaz do patrimônio privado contra os desmandos da administração.

Outro ponto que, como da caracterização da natureza da falta, suscitou forte divergência foi o da atribuição do ônus da prova da falta do funcionário ou do serviço.

Impôs-se, durante algum tempo, contra os protestos de uma considerável corrente doutrinária, o princípio estabelecido na lei de 10 de Vindimário, que exonerava o prejudicado da obrigação de fazer prova da falta, a fim de obter o ressarcimento do dano causado ao seu patrimônio pelos "atroupments seditieux". Tal princípio, inspirado pela necessidade de assegurar a ordem instituída pela revolução de 1789, foi-se abrandando à medida que a autoridade do Estado se fortalecia e uma nova concepção dos direitos individuais tornava corpo.

Já por fim não bastava que o prejudicado provasse o dano de seu patrimônio, como resultante da ação ou omissão do agente administrativo. Exigia-se, também, a prova de que o procedimento do agente fôra irregular.

Sob certo aspecto, esta última diretriz da jurisprudência invertia as bases originais da teoria da culpa, ao fundamentar a responsabilidade patrimonial do Estado, e para justificá-la não havia mister recorrer a argumentos de ordem histórica, a menos que se desejasse coonestar com motivos mais sérios um recuo da consciência jurídica e suas lamentáveis repercussões na economia privada e na segurança das relações entre a administração pública e os particulares.

Parece-nos fora de dúvida que a distinção entre *falta pessoal* e *falta do serviço*, como critério para limitar a responsabilidade patrimonial do Estado, é de procedência muito discutível. Ainda que se reconheça o dolo ou a culpa do agente, nem por isso a falta por êle praticada deixa de revelar aquêle mau funcionamento do serviço a que se referia COLOMBRES. Não denota, porventura, o procedimento irregular do agente a omissão de certas cautelas de que a administração deverá cercar a seleção e contrôle de seus prepostos?

De certo que haverá. E desde que assim se entendeu, o pensamento jurídico, embora recorrendo ao que hoje se considera uma feição, tomou rumo mais consentâneo com as conveniências sociais, erigindo à categoria de motivos determinantes da responsabilidade patrimonial do Estado a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*. Essa teoria encontrou guarida em nosso código civil, que a consagra, expressamente, no seu já citado artigo 15 (*).

Perdia, assim, todo sentido, a não ser para fins da responsabilidade individual ou solidária do próprio funcionário, a questão de perquirir a natureza da falta, pois fôsse esta *pessoal* ou do *serviço*, desde que entre ela e o dano ao patrimônio alheio houvesse uma relação de causa e efeito, a responsabilidade do Estado não poderia ser posta em dúvida.

Em tais casos, presumia-se a culpa do Estado.

Aparentemente, ao incorporar a noção de culpa presumida do Estado, a teoria da falta expungia-se de certos defeitos e tirava os melhores fundamentos a boa parte das objeções que lhe eram dirigidas. Em realidade, porém, aquêles que buscavam salvá-la através de uma solução que, do ponto de vista prático, correspondia aos anseios de segurança do patrimônio privado, não conseguiam contornar uma objeção de maior envergadura.

E' que a falta, como motivo determinante da responsabilidade extracontratual, pressupõe o exercício da razão, envolve a manifestação da vontade livre, sem os quais não pode haver imputabilidade. DUGUIT é muito incisivo, quando evoca êsse princípio:

"As noções de responsabilidade e de culpa implicam, nota-se facilmente, a existência de uma pessoa do-

tada de vontade consciente, ou se quisermos de vontade livre. Violação consciente de uma norma de direito por uma vontade livre, responsabilidade da pessoa titular dessa vontade, eis todo o domínio do conceito tradicional de responsabilidade. Em uma palavra: toda questão de responsabilidade é uma questão de imputabilidade". (Las Transformaciones del Derecho Publico).

De outro lado, é certo que somente as pessoas naturais são dotadas de razão e de vontade. E evidente, pois, que o agente da administração, dada sua condição de pessoa física, pode ser, penal e civilmente, responsável por dolo ou culpa. E isso ficou bem claro, quando nos detivemos na fixação do conceito de funcionário público. Como, porém, conceber a responsabilidade da pessoa jurídica, invocando a idéia de culpa, se tal pessoa não possui os atributos que servem de base à imputabilidade?

A menos que se possa igualar a pessoa jurídica à pessoa natural, pouco adianta à solução do problema saber se aquela (pessoa jurídica) é uma ficção da lei (SAVIGNY), uma pessoa *sui generis* (GIERKE), um patrimônio afetado a um fim (BRINZ) ou um simples processo de técnica jurídica, traduzindo uma forma especial da propriedade (WODON). O que importa, isso sim, é saber se dentro dos limites da boa razão será possível estender a outras pessoas atributos que, pelas leis naturais, só ao homem pertencem.

Jurisconsultos do porte de GIORGI, FADA e Bensa admitem tal possibilidade. E LACERDA DE ALMEIDA que foi, entre nós, um dos mais destacados partidários dessa corrente, chegou a dizer que "as associações, coletividades organizadas, podem delinquir; podem manifestar a vontade e a resolução criminosa, por seus órgãos naturais e competentes, e praticá-la, sem que haja a menor dúvida de que o ato foi pela comunidade pensado, resolvido e mandado executar".

MICHOUD ("De la Responsabilité de L'État" — Revue de Droit Publique, vol. 2) menos categórico, diria que a pessoa jurídica é dotada de vontade, não de uma *vontade natural*, mas de uma *vontade legal*. Será aceitável essa tese? Cremos que não, pois, se juridicamente a idéia de vontade, como fonte de direitos e obrigações implica a de livre consentimento, como aceitar-se uma vontade imposta pela lei e, conseqüentemente, viciada em suas origens por essa mesma imposição?

DUGUIT (loc. cit.), referindo-se à teoria de GIERKE e pondo em destaque a grande aceitação que ela alcançou entre os juristas franceses, observa:

"Apesar disto não se pode ver nela (teoria de GIERKE desenvolvida e aplicada ao Estado por JELLINEK) mais que uma ficção engenhosa imaginada por sutis jurisconsultos para conciliar a responsabilidade do Estado com um sistema jurídico segundo o qual não pode haver responsabilidade senão onde há personalidade consciente e com vontade".

Embora dirigida, expressamente, contra a teoria de GIERKE a crítica de DUGUIT aplica-se perfeitamente à tese de MICHOUD, como, de resto, a todas as soluções que importam no reconhecimento de que a pessoa jurídica é dotada de consciência e vontade.

(*) A Constituição atual, como veremos depois, adotou ponto de vista mais avançado.

Os gases liquefeitos de petróleo e seu futuro no Brasil

JOSÉ DE RIBAMAR TEIXEIRA LEITE

SOB a denominação de gases liquefeitos de petróleo, estão sendo distribuídos, no mundo inteiro, os hidrocarburetos butana e propana, ou uma mistura de ambos. Trata-se dos chamados gases nobres, separados da gasolina apurada do gás natural, ou dos gases resultantes da refinação do petróleo cru. Submetidos a pressão moderada, esses gases se liquefazem e, neste estado, são facilmente transportáveis em vasilhame de aço para os locais de consumo.

No ano de 1910, nas refinarias da Riverside Oil Co., na América do Norte, foram retiradas da gasolina apurada do gás natural, as primeiras partidas de gases liquefeitos de petróleo. Depois dos primeiros estudos sobre como armazená-los e transportá-los em "garrafas", foram, em 1911, lançados nos mercados americanos, em escala industrial pela American Gasoil Co. No entanto, somente em 1922 é que a indústria de gases liquefeitos tomou vulto na América do Norte, e já nesse ano o "Bureau of Mines of America" publicava as primeiras estatísticas do consumo desses gases utilizados para usos domésticos; seus consumidores não iam além de 5.000.

De 1922 a 1926 a Carbide e Carbon Chemicals foi a primeira da indústria dos gases liquefeitos na América.

Em 1926 foram desenvolvidos métodos para o transporte desses gases e para regulação automática de sua pressão, que é variável de acordo com a temperatura ambiente. Isto permitiu a sua utilização como combustível doméstico e industrial em grande escala, espalhando-se o seu uso com rapidez extraordinária, por quase todos os países civilizados do mundo.

O seu alto poder calorífico, o seu pouco efeito tóxico, e o fato de se reduzir o seu volume devido à liquefação, foram as causas principais de seu sucesso, sem precedente, na história gaseira.

Hoje, em todas as partes do mundo, poderosas companhias organizaram a sua distribuição, entre milhões de consumidores.

Devido às facilidades de seu transporte e manuseio, de 1927 a 1930, entraram nos mercados americanos diversas firmas produtoras de gases liquefeitos, dentre as quais a Phillip Petroleum, a Standard Oil of California, a Standard Oil of New-Jersey, a Shell Oil Co., a Skelly Oil Co. e a Lone Star Co.

Pelas estatísticas recentes, publicadas pelo "Bureau of Mines", o número de consumidores de gases liquefeitos de petróleo nos Estados Unidos, no ano de 1949, atingiu a 5.500.000. Os gases

liquefeitos foram usados para diversos fins, dentre os quais para aquecimento de água e usos culinários. Cerca de 20% dos atuais consumidores americanos que utilizam gás, ou energia elétrica para calefação, usam os gases liquefeitos de petróleo.

Na Bélgica, Alemanha, Itália, Inglaterra, França, Suíça e Argentina, há grandes companhias que exploram a indústria de gases liquefeitos, todas visando o problema de aquecimento e produção de energia, nas zonas rurais.

A França produz em grande escala os gases liquefeitos que são vendidos com os nomes de "Primagás" e "Butagás". A Inglaterra distribui o "Calor-Gas" que abastece a mais de 500.000 lares britânicos; na Alemanha é consumido em larga escala o "Leuna-Gas". A Argentina, também, produz, em larga escala, gases liquefeitos que são distribuídos no país, com o nome de "Super-Gas".

A composição química dos gases liquefeitos é bastante variável, sendo a rigor uma mistura de propana, iso-butana e butana normal, variando o teor de impurezas.

É evidente que suas características físico-químicas oscilam de acordo com a maior ou menor proporção de propana ou iso-butana, ou com a maior ou menor proporção de impurezas diversas.

Além das misturas acima citadas, certas companhias já vendem, também, a propana ou a butana industrial.

A "Natural Gasoline Association of America" dá as seguintes especificações para tais produtos:

- A) *Propana* — C^3H^8
 95% de propana
 5% de impurezas
 Poder calorífico a $0^\circ C$ e 760 mm Hg — 21.000 kcal.
 Densidade do líquido — 0,509
 Densidade do gás — 1.520.
 1 quilo de líquido produz de 540/535 l de gás.
- B) *Butana* — C^4H^{10}
 95% de butana
 5% de impurezas
 Poder calorífico a $0^\circ C$ e 760 mm Hg — 27.300 kcal.
 Densidade do líquido — 0,584
 Densidade do gás — 2,000
 1 quilo de líquido produz 406/400 l de gás.

O Brasil está comprando gases liquefeitos de petróleo dos Estados Unidos e da Venezuela.

O uso do gás engarrafado foi introduzido no Brasil pela Companhia Ultragás S.A., organização de 1936, com capital inicial de 2 milhões de

cruzeiros, tendo aplicados, hoje, em suas operações, mais de 80 milhões de cruzeiros. Está servindo cerca de 40.000 famílias, indústrias, hospitais, laboratórios, repartições, etc. Distribui o seu gás no Distrito Federal, São Paulo, Estado do Rio, Rio Grande do Sul e Bahia.

A Cia. de Gás Esso iniciou suas atividades no ano de 1946 e já está operando no Distrito Federal, nos lugares onde não passam as canalizações da S.A. du Gás, em São Paulo, em Minas Gerais e no Estado do Rio. O número de consumidores da Gás Esso atinge a 32.000.

A Cia. Ultragás recebe o seu gás em navios tanques apropriados, sendo os gases oriundos do Texas e da Califórnia; a Gás Esso recebe o seu gás do Pôrto de Aruba, na Venezuela. Ambas as companhias dispõem de tanques próprios para armazenagem do gás a granel: a Ultragás tem estações de engarrafamento em Irajá, no Distrito Federal e em Santo André, em São Paulo; a Gás Esso possui estações de engarrafamento na Ilha do Governador — Rio de Janeiro — e na Cidade de Santos (Saboó). De Santos são os gases liquefeitos transportados, em vagões tanques, para os depósitos a granel existentes em São Paulo e Belo Horizonte, em cujas cidades é o gás engarrafado para venda e distribuição.

Além das duas companhias acima citadas estão comerciando com gases liquefeitos mais três pequenas companhias, dentre as quais a Automercentil.

Era evidente que com o aumento de companhias vendedoras de gases liquefeitos e consequente aumento de consumidores, procurasse o governo regulamentar o comércio de tais gases, com intuito de não só fiscalizar o produto recebido do estrangeiro, como também uniformizar as normas de instalações a domicílio.

Pela Portaria n.º 126, de 10 de fevereiro de 1949, do Ministério da Viação e Obras Públicas, foi aprovado o "Regulamento das Instalações para fornecimento e consumo de hidrocarburetos liquefeitos sob pressão".

O Departamento Nacional de Iluminação e Gás, órgão a que compete tal, vem, desde então, fiscalizando não só as instalações domiciliárias, como, também, analisando os gases recebidos pelas diversas companhias. Na Divisão de Laboratório Central, amostras de partidas recebidas do exterior, são analisadas, sendo determinado o poder calorífico do gás pelo calorímetro de Junkers, a densidade do líquido e do gás, as impurezas, caracterização do odorante usado, quantidade de litros de gás fornecida por cada quilo de produto, de vez que o gás líquido é vendido a peso, etc..

Além disso, por força de normas regimentais, o Departamento Nacional de Iluminação e Gás inspeciona todos os aparelhos de usos domésticos destinados a serem utilizados com o gás importado — fogões, fogareiros, aquecedores para água, ferros de engomar, geladeiras a gás, etc.

Tais aparelhos, depois de aprovados pelo D.N.I.G., levam, em lugar bem visível, o número de aprovação da repartição.

O futuro dos gases liquefeitos de petróleo no Brasil é bastante promissor. Com a aprovação do

Plano Salte, um dos empreendimentos mais pujantes do governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra, teremos, dentro em breve, em pleno funcionamento, as grandes destilarias de petróleo, fazendo o "Craking" de nosso petróleo e talvez elaborando o petróleo bruto importado e adquirido a baixo preço, graças à nossa frota de petroleiros. Como um dos subprodutos das destilarias, teremos os gases liquefeitos a preço muito mais acessível que os atualmente recebidos dos Estados Unidos e da Venezuela.

Além disso, o gás natural de Aratu, que, como sabemos é metana, e que carrega certa quantidade de gasolina rica em butana e propana, além de outras impurezas, é uma outra fonte indireta de gases liquefeitos a ser, para o futuro, aproveitada.

No Brasil só existem seis fábricas de gases manufaturados: no Rio de Janeiro, em São Paulo, em Santos, em Niterói, em Pôrto Alegre e em Recife. Outras capitais brasileiras já tiveram suas fábricas, dentre elas Belém e São Luís do Maranhão.

As fábricas de Niterói e Pôrto Alegre estão trabalhando com muito pouca eficiência.

Nos Estados Unidos, muitas companhias de gases manufaturados enriquecem os seus gases com gases liquefeitos de petróleo. Várias cidades utilizam butana ou propana e distribuem-nas em suas canalizações, ou diluídas, ou misturadas com outros gases manufaturados; dentre essas cidades, temos: Louisville, San Diego, Illinois — Minneapolis — Des Moines — Lokport — Nansville — Lafayette — Tolusa — Willmington — Winchester — Chicago — Bufalo — Long Beach e Waukegan.

Possivelmente, com o advento dos gases liquefeitos de petróleo no Brasil, acontecerá aqui o mesmo que lá: as atuais companhias produtoras de gases manufaturados, já organizadas, enriquecerão os seus gases com gases liquefeitos, ou diluirão estes, para serem utilizados através das suas canalizações.

Salvador, que dispõe do gás de Aratu em suas proximidades, possivelmente será uma das capitais brasileiras que utilizarão o gás natural para usos domésticos, a exemplo de centenas de cidades americanas, que utilizam tal gás para seus diversos usos.

Com a produção abundante de gases liquefeitos, o número de consumidores, que, atualmente, não chega a 80.000 em todo o Brasil, aumentará grandemente, como aconteceu na América do Norte e em vários países onde se faz o "craking" do petróleo, e, então, teremos, o progresso e o conforto em quase todos os lares brasileiros, teremos os gases liquefeitos sendo utilizados do Amazonas ao Rio Grande do Sul, teremos a indústria de fogões, aquecedores para água, acessórios para gás em franco progresso, além de vermos que, o consumo da lenha, para usos domésticos diminuirá, com vantagens reais para o país, que terá menos devastações em suas florestas, já esgotadas nas proximidades dos centros populosos, pois que a lenha é atualmente o combustível mais empregado nos lares brasileiros.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO ALEXANDRE MORGADO MATTOS

Pesquisa e orientação da Economia Municipal

JÚLIO GOMES DE SENNA

Prosseguindo na orientação de divulgar os trabalhos de maior destaque submetidos à apreciação do 1.º Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, a Seção Administração Local da "Revista do Serviço Público" publica no presente número a tese do Engenheiro-Agrônomo Júlio Gomes de Senna versando sobre o segundo tema: — "Participação da administração municipal nas atividades econômicas, sociais e culturais da comunidade. Organização da vida social e econômica do Município".

Trata-se de um estudo de relevante utilidade e que cogita de assuntos de fundamental importância como o da pesquisa das riquezas econômicas dos municípios, para o qual o autor oferece sugestões práticas e objetivas de inegável alcance administrativo.

A "Revista do Serviço Público" está certa de que os seus leitores encontrarão na obra que ora se aprecia uma valiosa contribuição para o exame dos problemas ligados ao progresso municipal.

I — Organização e contróle dirigente

A ninguém será dado governar um Município, sem conhecê-lo, pelo menos através de uma carta geográfica e econômica.

A qualidade e a forma da terra geram a distribuição da riqueza municipal. A natureza do complexo climático-edáfico-biótico, estabelece fronteiras entre o vale e o monte, entre a planta e os animais, entre estes e os homens e entre todos em si mesmo, a água corrente gera a força motriz, enquanto o pântano abriga o transmissor da malária. Mas tudo isto se ajusta e se completa numa harmonia cíclica de primeira ordem.

A carta geográfica indica o caminho a percorrer pelo Prefeito Municipal, pois tudo ali deve estar cuidadosamente revelado: — estradas, povoações, matas, agricultura, etc. Por outro lado também indicará rios, cachoeiras, lagoas, serras, vales, jazidas minerais, etc.

Paralelamente estarão alinhados os dados estatísticos.

Cabe, em seguida, meter mãos à obra.

Mas a solução dos problemas municipais não comporta, nas suas linhas gerais, a direção do homem medíocre, nem tem expressão diante de um mero cobrador de impostos ou agente do fisco.

O dirigente municipal, o Prefeito, tem de ser por força de necessidade, um cidadão de cultura, inteligente, probo, capaz e abnegado.

Dêsse modo, para orientar a vida municipal, no sentido de desenvolver a sua produção em bases econômicas, duas ordens de fatores devem ser estabelecidas na pesquisa que deverá preceder a quaisquer outras providências.

E esses fatores são os seguintes:

Fatores de observação e pesquisa: — gerais e especiais.

Atendendo às diversas modalidades observacionais, os fatores generalizados terão de obedecer à seguinte ordem natural:

1.º — Fatores gerais:

1. De ordem física — A TERRA.
2. De ordem física — O FENÔMENO.
3. De ordem botânica — AS PLANTAS.
4. De ordem zoológica — OS ANIMAIS.
5. De ordem antropológica — O HOMEM.
6. De ordem patológica — A SAÚDE.
7. De ordem técnica — A PRODUÇÃO.
8. De ordem da engenharia — A DEFESA.
9. De ordem tradicional — A HISTÓRIA.
10. De ordem estatística — A DOCUMENTAÇÃO.

2.º — Fatores especiais:

1. De ordem lógica — A ECONOMIA.
2. De ordem política — A ADMINISTRAÇÃO.

Cada uma das ordens citadas terá a sua pesquisa encaminhada dentro de itens específicos, mais ou menos elásticos, para a respectiva adaptação regional. Aqui um exemplo:

1.º Ordem física — A Terra:

- a) Posição geográfica. Área. Topografia.
- b) Geologia. Solos. Vales. Encostas.
- c) Mineralogia. Jazidas. Exploração racional.
- d) Hidrologia. Rios. Bacias. Cachoeiras. Lagos, etc.
- e) Pesquisas gerais e especiais.

2.º Ordem física — O Fenômeno:

- a) Meteorologia. Clima. Ventos. Erosão
- b) Correntes marinhas. Problemas locais.
- c) Ecologia. Biomigração. Adaptação.

3.º Ordem botânica — *As Plantas:*

- a) Botânica geral e especial da região.
- b) Fitogeografia. Densidade florestal.
- c) Plantas econômicas. Prospeção e adaptação.

4.º Ordem zoológica — *Os Animais:*

- a) Zoologia geral e especial da região.
- b) Animais existentes e suas condições atuais.
- c) Animais adaptáveis.
- d) Fauna econômica local.

5.º Ordem antropológica — *O Homem:*

- a) Antropologia histórica. Colônia.
- b) Qualidades e tendências.
- c) A nutrição preferencial. Suas deficiências.
- d) Educação e instrução. Policiamento em geral.
- e) Problemas sociais. Vestuário. Relações.

6.º Ordem patológica — *A Doença:*

- a) Moléstias que já atacaram a população local. Época de seu aparecimento.
- b) Surtos epidêmicos.
- c) Condições de salubridade.
- d) Mortalidade percentual.
- e) Profilaxia geral.
- f) Hospitalização. Reclusões, Colônias, etc.

7.º Ordem técnica — *A Produção:*

- a) Indústrias, fábricas, usinas, etc.
- b) Agricultura e pecuária existentes.
- c) Explorações minerais.
- d) Matérias-primas utilizadas e existentes.
- e) Possibilidades industriais.

8.º Ordem de engenharia — *A Defesa:*

- a) Ferrovias. Rodovias. Navegação geral.
- b) A cidade e a zona rural. Estrutura técnica.
- c) Defesa da agricultura e da pecuária (Obras)
- d) Defesa do solo e das águas.
- e) Obras de hidráulica. Irrigação, etc.
- f) Distribuição de água e luz, etc.

9.º Ordem tradicional — *A História:*

- a) História rural básica e geral.
- b) Sesmarias e "os donos da terra".
- c) Indústria tradicional.

10.º Ordem estatística: — *A Documentação*

- a) Demografia e situação comparativa.
- b) Dados reais e históricos da produção.
- c) Estatística rural completa.
- d) Quadros gerais da vida municipal.

*
* *

Alinhados em série todos os elementos colhidos na zona determinada, ou seja, na área geral do Município, deverão passar pelo crivo da observação acurada de quem estiver encarregado de selecionar o assunto escolhido.

Esta operação se nos apresenta como a mais difícil, pois que exige franca pertinácia e profunda capacidade no interpretar os fenômenos.

Conclusões erradas têm levado Prefeitos à odiosidade pública. Assim, as duas ordens especiais que se seguem, de economia e direção política, valem como um bloco de sabedoria e experiência.

Ei-las :

1.º Ordem lógica: — *A Economia:*

- a) Conclusões gerais sobre todos os aspectos.
- b) Produtos locais e sua situação.
- c) Finanças municipais. Fontes de renda.
- d) Comércio e capital. Bancos.
- e) Mercados disponíveis. Classificação dos produtos.
- f) Vias de transporte. Portos.
- g) Distribuição de salário e preço-unidade.

2.º Ordem política: — *A Administração:*

- a) Como e quando transportar o produto.
- b) Como produzir melhor e mais barato.
- c) Seleção de problemas urgentes.
- d) Ação moderada ou imediata dos negócios.
- e) Oportunidades a aproveitar.
- f) Como vencer os obstáculos surgidos.
- g) Dirigir para lucrar, etc.

Dentro do critério de observação aludido, cabe analisar mais uma vez, os valores grupados no período inicial e então concluir pela adoção remota ou imediata, isolada ou em conjunto, de obras e benefícios tendentes à solução dos problemas da economia municipal.

II — *Um exemplo de aplicação*

Se da pesquisa resultar a existência de:

1.º Fatores gerais:

- a) Vales úmidos, solos férteis, aráveis e irrigáveis.
- b) Chuvas abundantes e regulares.
- c) Padrão botânico aconselhável.
- d) Ausência de pragas.
- e) Trabalhador rural bem disposto.
- f) Região salubre.
- g) Matéria-prima e combustível em abundância.
- h) Transporte relativamente fácil.
- i) Indústria histórica de solos úmidos.
- j) Estatística aceitável.

2.º — Fatores especiais:

- a) Condições financeiras — (Capital local utilizável, favorável).
- b) Condições comerciais de consumo, boas.
- c) Condições técnicas de trabalho, acessíveis.
- d) Preço-unidade do produto a explorar, compensador; então, *assentadas nessa base*; teremos uma região indicada:
 - para fábricas de açúcar;
 - para fábricas de álcool e aguardente;
 - para fábricas de doce e derivados;
 - para usinas de arroz;
 - para fábricas de polvilho e raspas de mandioca;
 - para fábricas de vinagre;
 - para a indústria de fermentos;
 - para a indústria de bebidas;
 - para fábricas de papel, etc.

Isto porque a região úmida e fértil é o berço da cana de açúcar, do arroz, da mandioca e da fruticultura, em geral.

*
* *

A conclusão, no caso exemplificado, não será difícil, visto como sobressai da observação capital,

um fator especial que está mostrando a tendência natural da região para a ordem correspondente.

Paralelamente, todos os fatores da pesquisa geral e especial deverão ser computados e experimentados, na sua ordem lógica de sistema, pois não devemos contrariar o fator Natureza, e, sim, estudá-lo, aproveitando-o, se possível.

Não deveremos esquecer, de maneira alguma, os fatores gerais que atuam clara ou invisivelmente sobre o objetivo, podendo o ajudar, mas também podendo até prejudicar.

Nunca, porém, a série geral se apresentará com os seus índices e médias dentro da exigência total. Aí é que está a sabedoria da interpretação, que terá para isso recursos no mesmo esquema estudado. Não será por falta de uma estrada de rodagem ou de um técnico, que se deixará de iniciar uma operação agro-industrial de relevância para a economia municipal.

Entretanto, não será conveniente precipitar a solução. Elas marcharão de acordo com o espaço e o tempo, constantes do programa da ordem administrativa.

Para um estudo de economia municipal se torna indispensável a base geográfica, como direção natural e a base estatística, como elemento subsidiário insubstituível. E assim o estudo econômico tem de ser orientado para um determinado fim, sob pena de insucesso.

O recurso, porém, à concepção inglesa de interpretar a série estatística com acréscimos de dados auxiliares, fórmulas, médias, compensações, etc., não daria resultado satisfatório.

A concepção alemã, muito mais simples e mais real, sem dados auxiliares e artificiais, terá preferência neste modesto trabalho.

A análise proporcional e comparativa, tem de ser feita, obrigatoriamente, à vista dos gráficos, através das curvas de frequência, à luz das oscilações anômalas da marcha da série, com as suas flutuações inalteradas, à clareza fria da realidade do ciclo das colheitas, do ciclo das chuvas, etc.

Fixadas as linhas gerais e especiais em valores positivos, — planimetradas as correlações econômicas, — estabelecidos os períodos de ascensão, depressão e recrudescimento, — focados os pontos geográficos municipais de imediata importância, — concluiremos, então, sobre a situação vantajosa ou não dos seus fatores máximos de produção.

Não será somente um serviço de estatística, nem uma só experimentação de valores, mas, acima de tudo, um campo de sondagem no terreno da economia dirigida.

Num exame de possibilidades, a indústria poderá revelar inferioridade onde reside o padrão superior de sua utilidade. Uma cultura poderá parecer ínfima num determinado ponto geográfico, — quando o solo utilizado, ao mesmo tempo, pode apresentar índice de boa adaptação a essa

mesma cultura. Causas várias influem no retardamento e na involução.

Logo, a estatística, depois de seus padrões e médias, dá lugar à interpretação da Lógica. E é J. Balmes que assim se expressa:

“Quem discorrer do mesmo modo nas ciências morais que nas matemáticas, nas de observação, como nas exatas; quem procurar a verdade na literatura e nas belas artes pelo mesmo método que nas ciências, incorrerá em gravíssimos erros. Cada ordem de verdades requer um método especial, de que não é possível prescindir”. (Filosofia).

Aí está, pois, a necessidade de um conjunto especializado para cada caso particular de investigação.

III — Considerações finais

Considerando que a pesquisa econômica se tem de valer dos órgãos técnicos governamentais e de instituições científicas particulares, para efeito de fornecimento de dados, gráficos, estudos especializados e apontamentos indispensáveis à solução dos problemas, bem como para a realização de análises minerais e vegetais; considerando que esses órgãos estão aparelhados para entrar em ação imediatamente, chegamos às seguintes

CONCLUSÕES

I — Cada Município do Brasil deverá iniciar tão urgente quanto possível, a pesquisa de suas riquezas econômicas, dentro do plano geral aqui traçado.

II — A prospecção geral deverá ser dirigida e orientada, de preferência, por um agrônomo, que é o técnico mais ligado às fontes de produção.

III — De posse dos elementos fundamentais obtidos na pesquisa, a Municipalidade, por intermédio de seu órgão executivo, apresentará anteprojeto às Câmaras Municipais, expondo o programa de exploração, conservação ou instalação de novas indústrias baseadas na riqueza em matéria-prima encontrada ou a sua concessão a terceiros.

IV — Também dará conta, para providências em tempo, de como devem ser orientados os demais serviços de conservação, multiplicação e montagem de parques florestais, estações, frigoríficos, armazéns, estradas de ferro e de rodagem, fornecimento d'água, esgoto, residências urbanas, suburbanas e rurais, irrigação, etc., tudo de acordo com as conclusões técnicas aconselhadas.

V — O plano proposto já foi executado pelo autor desta tese no Município de Ceará-Mirim, Estado do Rio Grande do Norte, trabalho esse que apresentara, como defesa e documentação, no decorrer dos debates do I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros.

ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO OFICIAL ADMINISTRATIVO ISIDORO ZANOTTI

A Organização dos Estados Americanos

ALBERTO LLERAS

A "Revista do Serviço Público" tem a honra de, neste número, publicar um trabalho de autoria do Dr. Alberto Lleras, Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos. Trata-se da maior parte da Introdução ao Relatório que o mesmo apresentou ao Conselho da Organização dos Estados Americanos, em 16 de novembro de 1949, relativo às atividades da Organização no período de 1 de julho de 1948 a 30 de junho de 1949.

O Dr. Alberto Lleras é colombiano, escritor, jornalista, homem de Estado, de alta reputação em todo o Continente. De 1924 a 1935, trabalhou para os jornais "La Republica", "El Tiempo" e "El Espectador", da Colômbia, sendo que, de 1929 a 1934, foi redator-chefe de "El Tiempo", e, de 1926 a 1929, colaborou para "La Nación" e "El Mundo", de Buenos Aires, Argentina. Fundou, na Colômbia, "El Liberal", de que foi diretor de 1938 a 1942. Durante 1931 a 1933 foi deputado e, em 1943, senador; em 1941, dirigiu os trabalhos da Câmara dos Deputados. Representou o seu país, na qualidade de Secretário da delegação colombiana, na Sétima Conferência Internacional dos Estados Americanos — Montevideu, 1933. Foi Secretário do Presidente da Colômbia, de 1934 a 1935. Em 1929, foi Secretário do Partido Liberal, da Colômbia. Exerceu o cargo de Ministro do Governo do seu país, de 1935 a 1938, e de outubro de 1943 a janeiro de 1945. Em 1936, representou o seu país na Conferência da Paz de Buenos Aires. Desempenhou o cargo de Ministro da Educação, em 1937. Em abril de 1943, foi nomeado Embaixador da Colômbia junto ao governo de Washington, D.C., função que exerceu até outubro do mesmo ano. Ocupou o cargo de Ministro das Relações Exteriores da Colômbia, de janeiro a agosto de 1945. Representou seu país na Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, México — 1945, e na Conferência das Nações Unidas de São Francisco, em que foi assinada a Carta da ONU — abril — junho, 1945. Exerceu o cargo de Presidente da Colômbia, de agosto de 1945 a agosto de 1946. Foi nomeado Diretor-Geral da

União Pan-Americana, em março de 1947. Em nome desta organização, assistiu à Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança no Continente, Rio de Janeiro, agosto de 1947. Depois de assinada a Carta de Bogotá, em 1948, foi nomeado Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos, cargo que ainda exerce com toda eficiência e probidade (N.R.).

CONSIDERAÇÕES GERAIS

NESTE relatório que ora submeto aos senhores membros do Conselho da Organização dos Estados Americanos, ver-me-ei forçado a tocar em alguns pontos que fogem ao rigoroso relato dos acontecimentos verificados durante o ano em apêço. Certas circunstâncias levaram-me à conclusão de que não seria inoportuno, senão necessário, quando a Organização parece haver completado a sua estrutura, deixar bem delineada a sua razão de ser, necessidade da sua existência para os Estados que a compõem e o posto que ocupa dentro da esfera mais ampla das atividades internacionais de caráter mundial. Não haveria exagêro em dizer que a maior parte dos problemas que temos estudado e tentado resolver nos meses passados, e que continuamos ainda estudando no presente, relacionados com o futuro da Organização, se acham estreitamente vinculados ao esclarecimento da nossa verdadeira posição, das nossas finalidades supremas e, conseqüentemente, dos nossos planos de trabalho. Sem dúvida, tudo isso se acha, em princípio, estatuído na Carta. Mas essa Carta constitui, por outro lado, um compromisso dos vinte e um Estados Americanos de manter a sua Organização e desenvolvê-la. Todavia, é evidente que na prática surgem, entre os próprios Governos, dúvidas e vacilações sempre que, como é muito comum, as atividades da nossa Organização coincidem com as atividades da Organização internacional de caráter mundial, dando, como é natural, a impressão de haver duplicação de atribuições. Surge então, não excepcionalmente mas com grande frequência, uma pergunta de caráter fundamental: Estará o regionalismo prejudicando a universalidade das Nações Unidas e a universalidade da política dos Estados Americanos? Deverá a Organização regional limitar a sua ação ao campo

político, que ficou bem definido em São Francisco, na Carta mundial e, em Bogotá, na Carta americana? Ou, pelo contrário, os Estados Americanos podem e devem continuar o tipo de atividades de cooperação que a Carta determina, tratando de estabelecer uma estreita colaboração com os organismos mundiais? Todos esses caminhos se encontram abertos porque, da decisão dos Estados Americanos, estão dependendo não somente a política geral da nossa Organização e o que dela deve esperar-se, como também a ação regional dos organismos mundiais depende decisivamente do voto dos mesmos 21 Estados que se encontram dentro das forças dirigentes desses Organismos. Todavia, o que está se verificando é (pelo menos para mim) menos claro e, a meu ver, perigoso, porquanto está criando confusão naquilo que julgávamos definitivamente resolvido. E' que as decisões dos Estados Americanos tendem todas, em sua Organização, a tornar esta mais vigorosa e a exigir-lhe maior rendimento em novos campos de cooperação internacional, reafirmando ao mesmo tempo a conveniência ou, talvez mesmo, a necessidade de dar a todos os problemas americanos um tratamento regional. No entanto, não parecem pensar de igual maneira, ou com a mesma convicção, alguns representantes desses mesmos Estados nos organismos internacionais de caráter mundial. Embora concordem eles na necessidade que há de dar tratamento regional aos problemas americanos, preferem todavia que isso se faça, não por intermédio da Organização, mas por meio de células regionais a serem criadas dentro da organização mundial. Destarte, a nossa Organização vai-se vendo, pouco a pouco, rodeada de entidades regionais dos organismos mundiais que, voluntária ou involuntariamente, lhe disputam o campo natural das suas atribuições, tanto das já estabelecidas, como das que terá que estabelecer, de conformidade com a Carta de Bogotá. Surge então entre nós, os que temos alguma responsabilidade da direção administrativa da Organização, e vós, que sois membros do Conselho, e que tendes uma responsabilidade iniludível em seu destino, uma série de perguntas fundamentais e primordiais toda vez que nos preparamos para elaborar planos e examinar as tarefas já executadas.

Não existe para mim, todavia, nada de simples no que se refere à política a ser adotada pelos Estados Americanos, com relação aos problemas que passo a passo vão surgindo em consequência das atividades da Organização mundial. Eis aí a razão por que tomei a liberdade de abusar da vossa benevolência para expor-vos, de maneira mais ampla, um assunto que poderia ser natural num relatório deste gênero, e o faço tendo em mira exclusivamente oferecer uma contribuição ao exame de um problema que, a meu ver, constitui atualmente o mais importante entre todos os que se acham sobre a mesa do Conselho.

A CARTA DA ORGANIZAÇÃO

O ano administrativo de 1948-1949 constituiu, para a Organização, um período de reajus-

tamento de suas funções às novas atribuições criadas em abril de 1948 pela IX Conferência Internacional Americana, de Bogotá. A execução da nova Carta, criada pela Resolução XL, no que se refere à estrutura dos órgãos nela previstos, foi mais além do que previra a citada Resolução. A missão de criar alguns dos novos organismos previstos, de dar-lhes estatutos, de estabelecer relações funcionais entre eles tem sido, entretanto, lenta, por força das circunstâncias e não porque se haja descuidado um só momento. Com zelo e notável dedicação adiantaram as respectivas comissões do Conselho a preparação dos estatutos dos conselhos técnicos, bem como o exame dos diferentes organismos interamericanos para definir a situação destes na Organização, tendo-se chegado, em alguns deles, a acordos satisfatórios, como se verá mais adiante. No que se refere ao Conselho e à Secretaria-Geral, desde o primeiro momento se incorporaram à ordem jurídica imposta pela Conferência de Bogotá, e vêm atuando dentro dela sem maiores dificuldades. Por outro lado, a Carta tem tido vasta divulgação no Continente, é acatada e respeitada pelos governos como se houvesse já passado pela última etapa de sua perfeição jurídica, isto é, a sua ratificação e depósito. Para a opinião pública continental não há dúvida com relação à sua vigência, e constantemente se a cita e se a interpreta, sugerindo-se a aplicação deste ou daquele de seus dispositivos, sem que ninguém note a falta de formalidade indispensável da ratificação através dos respectivos constitucionais.

Esta curiosa situação, embora não seja inteiramente estranha na evolução política do sistema pan-americano, e apesar de seus aspectos desvantajosos, encontra a sua explicação na conformidade integral da Carta com o espírito dos povos e governos. Por mais paradoxal que pareça, os convênios internacionais controvertidos recebem mais prontamente a forma definitiva e juridicamente perfeita do que aqueles que não provocam controvérsias e oposição entre os grupos minoritários. E' que os governos e congressos se mostram sempre ansiosos por examinar, em acalorados debates, a força dos argumentos favoráveis e a debilidade dos da oposição. A controvérsia reveste-se sempre de um ambiente sensivelmente mais oxigenado para estimular a ação do que a conformidade geral. Além do mais, há o interesse de se consolidar o fato com a sua aprovação legal em virtude do receio que há de que novas circunstâncias possam vir transtornar o ambiente político interno que lhe é favorável. Nada disso ocorre com a evolução do pan-americanismo. A nossa história não se reveste dessas emoções e dramas. Como muito bem disse o Secretário de Estado, o Sr. Acheson: ... "numa família de nações, como numa família de indivíduos, não devemos esperar nada mais sensacional do que o crescimento". Esse crescimento é um fenômeno que os povos americanos contemplam com entusiasmo, porém sem ansiedade. Nada há que estranhar, pois, em não julgarem eles indispensável a sua imediata ratificação, nem em não se

alarmarem com o fato de se transcorrer uma nova etapa sem que seja registrada com a cerimônia do estilo.

RATIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS PAN-AMERICANOS

No entretanto, a confiança que os Estados americanos depositam na sua organização internacional não é compartilhada nem entendida pelo resto do mundo. Aquilo que para nós se nos afigura costumeiro e familiar, para os observadores alheios à nossa mentalidade parece um caso incompreensível, que suscita dúvidas com relação à solidez do sistema. Não foram nem uma nem duas vezes que, nestes últimos tempos, a partir da assinatura do Tratado de Assistência Recíproca do Rio de Janeiro, na qualidade de representante da Organização, tendo sido assaltado com perguntas sobre esta matéria, as quais, sob o ponto de vista estritamente técnico, são algo difíceis de responder. Eminentemente escritores tem tomado como um sinal de fraqueza da organização interamericana o fato de, um grande número de convenios que exigem ratificação, a começar pela Primeira Conferência Internacional Americana verificada a sessenta anos, não a terem obtido em número suficiente para que pudessem entrar em vigor. Tem-se verificado igualmente o caso de alguns Estados terem — e com toda a razão — alegado essa circunstância para negar-se à aplicação de certas normas de direito que se julgavam geralmente aceitas. Fatos como esses, embora excepcionais, pesam mais nos espíritos céticos do que o fenômeno constante, admirável, de uma organização de direito que vem resistindo às mais duras provas, e que tem atravessado os momentos mais graves da história da humanidade, sem que boa parte dos compromissos assumidos pelos Estados fôsem outra coisa senão em estrita interpretação jurídica, votos dados de boa fé, acórdãos honrosamente executados e resoluções tomadas sem os requisitos tradicionais que costumam ligar os Estados em suas relações exteriores.

Esta situação foi, mais uma vez, examinada nas Conferências Interamericanas e em muito poucas deixou-se de recomendar aos governos um novo esforço para obter a ratificação dos convênios e tratados. A União Pan-Americana foi, no passado, incumbida de, em caráter permanente, cooperar para obter a ratificação dos tratados e convenções, missão essa que foi executada com discrição pelos meus antecessores. Não há nenhum dispositivo sobre o assunto nem na Carta nem nos regulamentos vigentes, mas é claro que o Secretário-Geral não pode permanecer indiferente à sorte da Organização pelo simples fato de haver imperfeições jurídicas nas suas próprias bases. Em caso contrário, não me sentiria autorizado a tomar medidas de espécie alguma para obter a ratificação de convênios e tratados. Destarte, julgo que faltaria ao cumprimento de meu dever se não expusesse com franqueza ao Conselho a situação reinante, pondo em destaque os inconvenientes que apresenta.

A SOLIDEZ DO SISTEMA PAN-AMERICANO

Por outro lado, o estudo, pelos legislativos e pela opinião pública de cada país, dos convênios fundamentais que consolidam o nosso Direito Pan-Americano e a estrutura de nossa Organização, não pode ser mais oportuno. A partir da Conferência de Montevideu até a de Bogotá tem havido uma revolução no pan-americanismo. Nos últimos anos, especialmente, tem tomado um impulso e uma força construtiva que geralmente tem escapado à percepção dos povos e até mesmo, em alguns casos, à apreciação dos especialistas em assuntos internacionais. A última etapa coincide rigorosamente com a criação e desenvolvimento da organização internacional de caráter mundial. Essa coincidência, como é natural, presta-se a confusões no animo popular e até mesmo entre a maioria dos dirigentes dos negócios públicos dos Estados membros. Embora a irase do Secretário Acheson possa ser aplicada a quase toda a história do pan-americanismo, há todavia uma exceção. Trata-se do período sensacional das conferências do México e São Francisco, na primavera de 1945. Ali se consolidou o sistema regional americano, porém igualmente ali esteve o mesmo ameaçado. Reconheceram, então, os Estados americanos que o integram, que a sua sobrevivência era não só conveniente e indispensável, como também que isso devia ser reconhecido pelos demais Estados que formaram a comunidade inicial das Nações Unidas. Dali surgiram, como consequência lógica, os grandes acontecimentos que marcam o Tratado do Rio de Janeiro e a Carta de Bogotá. O esforço de então não foi simplesmente para consagrar o direito à existência dos organismos regionais, mas também para reforçar uma organização existente. Como uma consequência lógica disso, os Estados Americanos passaram a realizar essa tarefa, que três anos depois ficava terminada. Contudo, não se trata agora simplesmente dos vínculos jurídicos e políticos dos Estados Americanos entre si, mas de uma organização regional cuja existência por si só, ainda que sem nenhuma função, a poria em contato constante com a internacional mundial, e cuja solidez e importância estão sendo julgadas diariamente pelos Estados não americanos que a conheceram e admiraram pela primeira vez em São Francisco, quando a sua sobrevivência parecia correr perigo. A perfeição jurídica de suas bases é hoje mais urgente do que pôde no passado ser a de outros tratados e convênios interamericanos.

Todavia, para a clara e reta definição de posição da Organização dos Estados Americanos no complexo panorama dos organismos internacionais mundiais, torna-se indispensável que os Estados Americanos concluíam os trâmites constitucionais que permitam afirmar que, cada palavra consignada nesses relevantes documentos doutrinários, se encontra apoiada pela fé dos governos, pela decisão dos congressos e pelos sentimentos de todos os nossos povos.

A ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL

O mundo está passando por momentos tão extraordinários, os acontecimentos da atualidade em que vivemos são de tal maneira dramáticos, que o homem contemporâneo não pode declarar sem vacilações se é um privilégio ou uma calamidade o viver nesta época. Ao mesmo tempo que se realizam muitos dos sonhos da humanidade, desatam-se forças capazes de destruí-la. Não sabemos, destarte, quando avançamos por uma estrada que nossos antepassados julgavam uma aspiração inatingível, se estamos nos distanciando ou nos aproximando da catástrofe. Este estado de confusão chega a atingir as massas populares e até mesmo as suas camadas mais humildes. Nem se nos diga que se trata de uma característica da mentalidade dos homens de Estado, minada pela mais aguda incerteza sobre a missão que lhes compete, pois que nada há de definitivo e perdurável naquilo que se ostenta como conquistas definitivas do espírito humano, e menos ainda na solidez da atual cultura política. Presentemente precipitam-se os Estados vertiginosamente por uma vereda que, para muitos deles, é uma novidade sem precedentes: a associação internacional. Que força apresentam tais sentimentos? Depois da Primeira Guerra Mundial pareciam mais fortes do que agora; não tardou porém que a reação se desmascarasse e uma época de nacionalismo agressivo surgisse logo que se tentaram, entre os Estados, os primeiros ensaios de um governo internacional do planeta. Depois da Segunda Guerra Mundial a única saída possível foi novamente a associação internacional. Alguns Estados nela entraram de boa fé, enquanto outros o fizeram como a única alternativa possível entre a paz e a guerra, e ainda outros convencidos de que a organização internacional demonstraria ser tão utópica presentemente como o foi no passado.

São muitos os que têm dúvidas sobre o grau da decisão com que povos e governos estão dispostos a defender o novo sistema de relação entre eles, que lhes impõe limitações e condições nunca dantes conhecidas. Para os que, como nós, têm fé consciente e profunda na organização e associação internacionais e convicção de que só dessa maneira poderá a humanidade livrar-se da violência, a principal preocupação deve ser a de que as organizações internacionais sejam eficientes, e que os governos e povos se liguem, cada vez mais estreita e firmemente, a este novo modo de conviver, para que haja um melhor entendimento de suas vantagens. Até agora, a corrente criada depois da guerra em favor das Nações Unidas tem sido tão poderosa que ninguém abertamente se atreveria a colocar-se contra ela. Todavia, toda a criação nova apresenta pontos vulneráveis, e esses pontos estão sendo focalizados pelas críticas mais acerbas de todos os inimigos da associação internacional, ou daqueles que, no novo regime de relação entre Estados, se sentem manietados ou pouco à vontade, alimentando a esperança de semear o ceticismo.

Os Estados que maior obrigação têm de defender e preservar o espírito de associação inter-

nacional são aqueles que melhor experiência têm tido sobre o assunto. Tal é o caso dos Estados Americanos. Quando se fala de sociedade de nações, forçosamente atribuir-se-á a iniciativa aos países americanos. Wilson, Roosevelt e Hull figuram necessariamente na lista dos precursores ou autores do grande movimento, enquanto que a Organização dos Estados Americanos — com qualquer dos nomes com que se lha tenha designado anteriormente — constitui uma das experiências mais bem sucedidas nesse mesmo sentido. Quando a Liga das Nações se reuniu pela primeira vez, desgrazadamente sem a presença de quem a havia promovido, os Estados Americanos já eram veteranos em organização internacional. E não foram poucas as vezes em que a sua experiência foi citada com um fator preponderante para que se tivesse dúvida a respeito do seu êxito final como instituição internacional para a manutenção da paz e para a cooperação entre os povos.

Cumprava todavia lembrar que as nações americanas realizaram esse feliz ensaio em circunstâncias muito diversas. A sua associação se estende por um período de sessenta anos e não nasceu de um dia para o outro em virtude de uma constituição escrita. Trata-se de uma série de cautelosas tentativas para estender a ação internacional a novos campos, somente depois que as medidas anteriormente aprovadas tenham dado sobejas demonstrações de sua eficácia. A sua constituição, ou seja, a sua Carta, constitui apenas uma coletânea dessa experiência secular transformada em direito escrito e obrigatório, revestida de todas as formalidades do Tratado público. É o remate da obra, em vez de ser o seu início, como tinha inevitavelmente que acontecer no campo mais amplo da associação internacional de caráter mundial.

OBSTÁCULOS VENCIDOS

Contudo, o sistema interamericano vem desde o seu início, sendo ameaçado de grandes perigos. O método escolhido para a sua preservação foi o de não atacá-los de frente, de não dar batalhas em campo aberto às ameaças de dissolução, mas sim o de contornar pacientemente os acontecimentos adversos, e esperar por melhores oportunidades para reencetar a marcha para a frente. O problema fundamental do pan-americanismo foi, desde seus primórdios, a existência do intervencionismo. Nenhuma associação de nações poderia surgir e desenvolver-se nessa base. Até 1933, o pan-americanismo não apresentava senão uma vantagem: a de ser a aspiração constante das repúblicas americanas, mantida não obstante os maiores obstáculos. Em 1933 o princípio de não intervenção foi finalmente aceito pelo Estado que, dadas as suas condições materiais, melhor estava aparelhado para violá-lo, e que, de fato, mais de uma vez o desrespeitou. A partir desse ano, surgiram perspectivas surpreendentes ao sistema interamericano, o qual, em quinze anos, adquiriu uma consistência e uma solidez assombrosas.

No entanto, houve um outro momento de perigo para o pan-americanismo, precisamente quando as decisões de Chapultepec acabavam de traçar as normas que pareciam haver-lhe dado a estrutura definitiva. Esse momento foi quando se discutia a Carta das Nações Unidas em São Francisco. Ali esteve a ponto de extinguir-se, ao contribuir indiscriminadamente com a sua enorme corrente de tradições e aperfeiçoamento jurídico à outra corrente, forçosamente mais lenta, formada pelas contribuições vacilantes de todos os Estados do mundo a um sistema que lhes inspirava mais desconfiança que entusiasmo. Paradoxalmente, os países que haviam aberto a mais larga estrada para o internacionalismo e que haviam realizado grandes progressos na associação internacional, tiveram que aparecer em certa ocasião como um obstáculo para a realização universal daquilo que vinham executando na esfera regional. Essa reação, promovida e mantida principalmente pelos Estados latino-americanos, que os Estados Unidos se incumbiram de explicar e defender perante as demais potências mundiais, não foi todavia bem entendida. E enquanto não fôr ela bem entendida, haverá um equívoco nas necessárias relações entre a organização regional e a universal, relações que constituem hoje em dia um de nossos principais objetivos e preocupações.

Entre as muitas aplicações que se têm dado sobre a atitude dos Estados Americanos em São Francisco, há duas que são fundamentalmente equívocas e perigosas para o futuro de nossa Organização. Uma delas sustenta que o movimento regionalista americano de São Francisco foi o último esforço do isolacionismo contra o internacionalismo. A outra é o corolário político da primeira: que os Estados Americanos, cuja estrutura interna está baseada em sistemas feudais e conservadores, temeram o aparecimento da Rússia como potência mundial e membro permanente do Conselho de Segurança, com a sua possível influência sobre os povos do Continente. Em ambos os casos, seja por isolacionistas ou por conservadores, os Estados latino-americanos teriam pretendido manter-se à parte do sistema mundial e preservar o seu sistema imune da nova corrente internacional que, naqueles dias, já se revelava como um começo do governo mundial.

A verdade é muito outra. Quando se chegou a São Francisco não havia um só Estado latino-americano isolacionista. Ainda mais: houve apreciável contribuição dos Estados latino-americanos à notória mudança de atitude verificada na política dos Estados Unidos, do isolacionismo para o internacionalismo. Não foi por mero acaso que os primeiros passos para romper a tradição secular da grande nação do Norte, de não assumir compromissos que limitassem a sua liberdade de ação internacional, se dessem sempre no seio da associação americana de nações. No tocante à Rússia, o espírito dos povos latino-americanos não podia ser mais favorável nessa ocasião. Com o seu habitual favor, os povos do sul do Rio Grande, inclinados desde o princípio à causa democrática, precipitaram-se a considerar a União Soviética,

mesmo antes que a Batalha de Stalingrado tivesse marcado a mudança favorável na sorte das armas, como um campeão das democracias em perigo. A primeira reação anti-russa por parte dos latino-americanos começou a fazer-se sentir em São Francisco, com inteira independência do problema regional, quando o presidente da delegação soviética, inútil e deliberadamente, tentou ofendê-los com a arbitrária qualificação de satélites dos Estados Unidos. Esse preconceito, que há muito figurava nas diretrizes da diplomacia soviética, impediu a delegação presidida por Molotov de entender o problema regional apresentando. Para a Rússia, como para uma boa parte das delegações européias e asiáticas, era axiomático que a organização regional, defendida pelos Estados latino-americanos com tanto vigor, não era outra coisa senão um sistema engendrado pelos Estados Unidos para subjugar-los e consolidar a sua esfera de influência. Ninguém tratou de inquirir em como se explicava esse movimento de 20 Estados empenhados na sobrevivência do pan-americanismo dentro da Carta mundial, se realmente o pan-americanismo fôsse um instrumento de opressão imperialista.

Nenhuma das forças não americanas sabia — e receio muito que ali não tenham igualmente aprendido — que o pan-americanismo, muito pelo contrário, tem sido a maior força antiimperialista conhecida. Que, por seu intermédio, se criou um Direito Internacional americano que deteve e eliminou as tendências imperialistas; e, o que é ainda mais admirável, que o pan-americanismo se originou e se desenvolveu dentro do próprio país de onde partiram os únicos atos imperialistas havidos no Continente Americano. Esse extraordinário fenômeno da reação da opinião pública norte-americana contra acontecimentos históricos que, em outras potências, seriam considerados intangíveis e indiscutíveis, e a criação de uma opinião pública suficientemente forte para impedir a sua repetição no futuro, é um dos fatos extraordinários que bem comprovam que somente a democracia abre caminho às melhores forças do espírito.

O Pan-Americanismo significava, para os países do Novo Mundo, antes de mais nada, a consagração de sua política oficial e coletiva de não intervenção. Significava, para os 21 países da América, uma garantia de independência e autonomia plena para 20 nações e, para a vigésima primeira, um sistema de viver que provou ser mais eficaz para conservar a solidariedade continental, para assegurar o respeito e a confiança entre povos irmãos, do que qualquer outra política praticada anteriormente. As propostas de Dumbarton Oaks tinham, por isso, em mira o reconhecimento, na Carta das Nações Unidas, dos sistemas de entendimentos regionais. Todavia, ao estabelecer-se o processo de votação do Conselho de Segurança, em Yalta, surgiu uma lacuna fundamental: a paz e a segurança ficaram sendo em última instância matéria exclusiva do Conselho, dentro do qual dependiam do voto de cada um dos membros permanentes. O acordo fundamental a que haviam chegado os Estados America-

nos semanas antes no México, conhecido como o Ato de Chapultepec e destinado a dar uma sólida garantia coletiva à paz continental, ficava no ar. No Conselho de Segurança, uma nação estranha ao Continente Americano poderia impedir a sua defesa ou a ação solidária contra um agressor extracontinental ou continental. Além disso, apenas uma nação americana — os Estados Unidos — era membro permanente do Conselho, competindo a ela portanto decidir todos os conflitos americanos, com o seu voto ou o seu veto. Não seria isso regressar aos dias mais negros dos primórdios da Doutrina de Monroe? Enquanto que, para muitas nações, o Conselho de Segurança surgia como a primeira garantia de paz em muitos anos, para as nações latino-americanas esse Conselho, não fazendo nenhuma exceção que pusesse a salvo os seus acordos de Chapultepec e preservasse aquilo que de mais valioso existe em sua organização, constituía um retrocesso. Foi este aspecto da reação latino-americana que passou despercebido aos representantes das nações não americanas em São Francisco. Todavia, nenhum Estado americano pode esquecer, como de fato não se esquece, que ao verificar-se o acordo, incluindo-se nele o Artigo 51 da Carta, e com ele a autorização plena para um acordo regional como o realizado em Chapultepec, a Organização americana havia adquirido o direito de coexistir vigorosamente ao lado da organização mundial, e que daí em diante não se deveria esperar sua decadência, mas sim seu constante progresso.

Foi o que ocorreu posteriormente. O Tratado de Assistência Recíproca, que o Secretário Stettinius anunciou como parte do acordo de São Francisco entre os Estados Americanos, foi firmado em 1947. A Carta da Organização dos Estados Americanos, que vinha sendo projetada há muitos anos e que em Chapultepec se recomendara vigorosamente, foi aprovada em Bogotá em 1948. Da mesma forma, os Estados Americanos determinaram criar novos órgãos que estavam destinados a dar tremendo impulso às atividades da Organização, no campo econômico e social, no cultural e jurídico. Nessa altura, a União Pan-Americana já havia recebido mais um voto de confiança da parte dos Estados membros, com a elevação vertical de seus orçamentos. Tudo isso é lógico, tudo isso obedece a uma ação contínua e segura das chancelarias americanas. Por que, pois, se interrompe essa continuidade e surgem falhas em problemas de menor importância, quando se trata, por exemplo, das relações e atividades dos organismos especializados das duas organizações — a mundial e a regional?

RELAÇÕES ENTRE A OEA E A ONU

Acredito que alguma consequência deverá surgir da afirmação feita pela Carta da Organização dos Estados Americanos de que a nossa Organização constitui, dentro das Nações Unidas, um órgão regional. Deve-se acentuar esse caráter? Deve-se buscar uma vinculação mais estreita com as Nações Unidas que defina essa situação, não só no campo político, como atualmente, mas tam-

bém nas atividades práticas da cooperação internacional, o que até agora tem sido vago, impreciso e contraditório? Tudo isto constitui coisas que os Estados Americanos estão em condições de resolver, não somente porque podem interpretar a sua própria Carta, como também porque contam com um número bastante de votos e suficiente influência dentro das Nações Unidas e das diversas instituições internacionais a ela filiadas para fazerem predominar uma política que adotem de comum acordo. Se, por exemplo, lhes foi possível conseguir que se criassem repartições regionais americanas para o estudo de seus problemas, é claro que lhes seria mais fácil fazer prevalecer uma tendência de cooperação mais estreita entre as Nações Unidas e suas repartições e a Organização dos Estados Americanos e as suas. Ademais, já existem precedentes favoráveis em alguns casos, como o das relações entre a Organização Mundial de Saúde e a Repartição Sanitária Pan-Americana, as quais firmaram acordos cujo ponto básico é o de que a entidade regional americana da Organização Mundial seja exatamente a antiga Repartição Sanitária Pan-Americana, cujos excelentes serviços a nossos países são bem conhecidos e apreciados.

No campo político, repito, as relações das duas Organizações são perfeitamente claras. Sabe-se quando e porque um Estado Americano deve dirigir-se à Organização mundial e quando e porque à regional. Os nossos órgãos políticos têm definidas as suas relações com os correspondentes órgãos das Nações Unidas, tanto pela Carta da Organização, como por alguns Tratados, tais como o de Assistência Recíproca e o Pacto de Bogotá.

Todavia, para que se mantenha a solidariedade política, cumpre torná-la extensiva a outros campos, como os da cooperação econômica, técnica, cultural e social, entre os Estados e seus povos. Trata-se de um princípio interamericano que conta sessenta anos, e que deu origem à União Pan-Americana. Sob certos aspectos, essa cooperação foi estimulada pela União Pan-Americana, ou por outras instituições interamericanas especializadas, e geralmente se aceita a idéia de torná-la mais intensa. Com os mesmos objetivos e baseada nos mesmos princípios, a Organização mundial estabelece agora repartições especializadas para realizar uma tarefa de cooperação internacional de longo alcance e brilhantemente concebida. Surge então o problema: devemos ou não incorporar as nossas atividades a essa corrente universal, integrarmos-nos nela indiscriminadamente e suspendermos nossa ação regional? Os Estados Americanos, ao que parece, resolveram fazê-lo no sentido de preservar e fomentar estas atividades regionais. Aham que, dentro da ordem universal da cooperação internacional, há uma etapa preliminar: a regional, que não deve ser abolida e que contribui para tornar mais fácil a cooperação internacional. Acreditam que existem características regionais que impõem uma solução regional para certos problemas, e que é mais eficaz a ação que se pratica sobre tais bases. Há ainda mais: contrariando um tanto a tendên-

cia das organizações internacionais mundiais, alguns Estados americanos propugnam o tratamento regional dentro delas, e têm sido bem sucedidos. Aí está porque pergunto a mim mesmo se não teriam obtido os mesmos resultados se, em todos esses casos, houvessem patrocinado um entendimento com a Organização regional americana para que fizesse as vezes de organismo ou centro regional, em vez de criar um outro órgão subordinado ao respectivo organismo mundial. Qualquer pressão que tivessem exercido nesse sentido teria saído vitoriosa. O resultado final teria sido economia, ordem, engrandecimento de sua organização regional e estreita cooperação com a mundial.

A IMPORTÂNCIA DA INFORMAÇÃO PÚBLICA

A deficiente informação sobre as finalidades últimas de cada organismo — principalmente em virtude de haver a maioria deles sido criada recentemente — leva a opinião pública e até alguns governos a solicitarem serviços e cooperação que os organismos em aprêço não podem oferecer-lhes. Surge então a reação contra a suposta ineficiência e, sobretudo, contra a chamada tendência de os organismos internacionais produzirem somente papelada com carregadas cores acadêmicas, produtos estéreis de laboratório sem nenhuma aplicação prática. Alega-se que as organizações internacionais trabalham unicamente sobre cifras estatísticas e concepções abstratas, e que carecem de um suficiente contato com a realidade dos países que as integram. Há, em ambos os casos, algum fundamento nas queixas, como os Srs. membros do Conselho devem ter notado, e é preciso tratar de remediar os defeitos iniciais do sistema de cooperação internacional antes que se convertam em faltas irreparáveis. Felizmente, todas as organizações internacionais estão seriamente preocupadas com as reações da opinião pública sobre seus trabalhos, e a nossa não é uma exceção. Porém, é sabido que muitas dessas reações se devem essencialmente a uma falta de conhecimento tão generalizada das limitações e do papel dos organismos internacionais que, ainda que pareça inverossímil, se verifica até mesmo entre os seus próprios funcionários. Intensificar, pois, o serviço de publicidade, sem incorrer em nenhum excesso de propaganda que crie nos povos expectativas absurdas, deve ser uma tarefa essencial dessas instituições. No que se refere à Organização dos Estados Americanos, essa medida se torna tanto mais urgente quanto se tem em conta que a mesma foi bastante descurada no passado. Tal como declarei em relatórios anteriores continuo no ponto de vista de que não devemos confundir o trabalho ponderado, embora lento, de divulgação de informações gerais sobre as nossas atividades e serviços, com as campanhas comerciais de propaganda, ou com excessiva publicidade, que, em vez de contribuir para o bom êxito de nossos planos de trabalho, poderia, em última instância, fazer com que tal êxito ficasse dependendo da capacidade da organização em fazer propaganda. Por muitos motivos, seria van-

tajoso para a Organização dos Estados Americanos que os povos conhecessem melhor aquilo que não devem esperar dela. As freqüentes críticas que se lêem na imprensa das Américas à Organização dos Estados Americanos se baseiam em argumentos inteiramente arbitrários, e chegar mesmo a não levar em conta o que há de mais elementar, isto é, que se trata de uma organização de Estados, composta de representantes de governos. Contudo, uma séria campanha de publicidade não pode ser feita com sucesso sem que todos os trabalhos da Organização, as suas publicações, os seus estudos e documentos possam chegar com regularidade aos povos dos Estados membros, e distribuir-se mediante um plano metódico, para produzir os maiores efeitos informativos pelo menor custo.

REPARTIÇÕES REGIONAIS DA OEA

No ano passado, propus a criação de agências e repartições da Organização dos Estados Americanos em cada um dos países filiados. Essa iniciativa faz, todavia sem uma decisão final, porquanto, embora o Conselho a tenha aprovado em princípio, declarou que queria estudá-la mais detidamente, principalmente sob o ponto de vista financeiro. Alguns governos, consultados sobre se poderiam contribuir com certas facilidades para o estabelecimento de tais agências, responderam demonstrando vivo entusiasmo pela idéia e se prontificando a prestar a sua ajuda; outros acharam a idéia pouco conveniente; enquanto outros nada disseram ainda sobre o assunto. Todavia, constante do orçamento de 1949-1950 a verba destinada a esse fim, que julgo de importância vital. O Conselho terá, pois, ocasião de examinar novamente o assunto.

Uma organização como a nossa, que empresta tanta importância às tarefas de cooperação internacional, não pode prescindir de tais agências. São-lhe necessárias para que sirvam de correspondentes e distribuidoras de seus trabalhos. O volume de informações requerido por uma repartição de cooperação internacional não se pode obter apenas pelos trâmites oficiais ordinários, isto é, através dos representantes junto aos respectivos conselhos, e estes através do Ministério das Relações Exteriores, sem que uma sobrecarga pesadíssima seja atirada sobre as repartições governamentais incumbidas de atender aos organismos internacionais. Por outro lado, todos os trabalhos que se realizam em uma organização deste gênero destinam-se à difusão sistemática e ordenada entre os respectivos especialistas de cada país, e não somente para uso dos governos. Nenhum Ministério das Relações Exteriores aceitaria o encargo de agente distribuidor das publicações oficiais de uma organização internacional, e menos ainda da Organização dos Estados Americanos, que tem um número considerável de repartições especializadas produzindo volumoso material de informações e pesquisas. Sempre se disse, nos países latino-americanos, que a Organização dos Estados Americanos confinava as suas atividades a Washington, e essa acusação

tem na realidade certo fundamento. Nenhuma organização internacional pode viver sem um ambiente popular favorável à sua existência, isto é, sem que os povos conheçam bem a sua utilidade e saibam apreciá-la tanto como os governos o fazem. As agências em aprêço da Organização dos Estados Americanos deviam iniciar-se com esse objetivo fundamental, ainda que a princípio se limitassem a modestas tarefas administrativas, todas elas indispensáveis. Calculo que se se gastasse 10 por cento de nossos orçamentos nessas agências de contato com cada país, estaríamos fazendo uma coisa que logicamente há muito devia ter sido feita. É certo que o natural representante de uma organização de Estados, dentro de determinado país-membro, é esse próprio Estado e o seu governo, e ninguém se aventuraria a sugerir que existisse outra. A única coisa que se sugere é que uma Organização de 21 Estados, como a nossa, tenha pelo menos 21 agências que cuidem especialmente de seus interesses em cada um desses países. Espero que a benevolência demonstrada por este assunto pelo Conselho não se arrefeça até vê-lo convertido em realidade.

ASSISTÊNCIA TÉCNICA

Existem três campos em que se podem desenvolver novas atividades de cooperação e assistência técnica por parte da Organização, sem se falar na colaboração política que, sob o ponto de vista jurídico, dificilmente poderá ser mais intensa do que atualmente. Trata-se dos campos econômico, social e cultural. Tal é o espírito da Carta e é essa justamente a idéia que corresponde às criações de Bogotá, como sejam o Conselho Cultural Interamericano, e a consolidação do Conselho Interamericano Econômico e Social, como órgão técnico do Conselho.

É essa aliás a linha tradicional das tarefas levadas a efeito pela Organização desde os seus primeiros dias, há sessenta anos. A criação da Secretaria Comercial das Repúblicas Americanas obedeceu fundamentalmente ao objetivo de cooperação econômica, no campo limitado que então era considerado próprio às atividades internacionais. Mais tarde, as funções que se foram desenvolvendo na União, em virtude de resoluções das Conferências Interamericanas, obedeceram ao mesmo critério: Os Estados Americanos deviam oferecer-se ajuda recíproca no campo econômico, social e cultural, não somente com a intenção de se conhecerem melhor, mas também para que o intercâmbio de suas respectivas experiências nacionais pudesse ser de utilidade para os outros.

Essa tendência tornou-se, em Bogotá, positiva. A Organização é hoje uma vasta empresa de assistência mútua em todos os campos, em consequência da solidariedade dos Estados que a formam. Não há nada de novo, para a Organização, na idéia da assistência recíproca. O próprio Presidente Truman assim se manifestou quando, ao tomar posse do cargo de Presidente, apresentou à consideração de seus correligionários um plano de assistência técnica aos países menos desenvolvidos. Citou então, como antecedente des-

sa política, que em outras esferas internacionais diferentes da americana era uma novidade, os esforços que a sua pátria vinha fazendo há longo tempo, diretamente ou por meio da Organização dos Estados Americanos, para oferecer essa assistência técnica, que agora se propõe que se estenda a todos os povos menos desenvolvidos e que seja intensificada na América Latina.

Em que consiste essa assistência técnica? Tem havido muita confusão neste assunto. Em certas partes do Continente foi interpretada como um plano para os países menos desenvolvidos, elaborado nas mesmas linhas do plano de reconstrução econômica da Europa, mais conhecido como Plano Marshall. Contudo, não apresenta nenhuma das características deste último. À medida que se foi definindo melhor, tornou-se evidente que se trata de uma política de cooperação técnica que não tem como objetivo direto um plano imediato de colaboração econômica. É possível que os seus resultados finais redundem numa colaboração econômica, mas isso não está previsto. O governo que deu início ao chamado "Ponto Quatro" (no discurso do Presidente Truman) propôs aos órgãos competentes das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos que se preparassem projetos de assistência técnica, e solicitou ao seu próprio Congresso uma verba para a realização desses projetos por qualquer dos três seguintes canais: o direto, por meio de acordos bilaterais com os respectivos governos; o da Organização dos Estados Americanos e o das Nações Unidas.

O Conselho Interamericano Econômico e Social está estudando uma série de planos de assistência técnica que poderiam ser levados avante pela Organização e que foram objeto de cuidadosa preparação por parte do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da União Pan-Americana. O meu primeiro intento foi o de submeter à consideração do Conselho um orçamento extraordinário para este mesmo exercício financeiro, no qual se previsse a execução dos planos que houvessem sido definitivamente recomendados e aprovados pelo Conselho Interamericano Econômico e Social. Todavia, os estudos por parte do Conselho Interamericano ainda não estão terminados. Além disso, parece que muitos países americanos não estão preparados financeiramente para levar avante tais planos. Tal é o caso especial do próprio Estado que tomou a iniciativa neste assunto. Nestas condições, penso que os planos poderiam ser discutidos em uma sessão especial do Conselho Interamericano e que, como consequência de suas recomendações, se poderia elaborar oportunamente um orçamento especial, sem nenhuma ligação com o ordinário da União, cujas despesas seriam distribuídas entre os Estados Membros, provavelmente obedecendo a um critério diferente do das cotas anuais com que tais governos contribuem para a União. Nesse ínterim, creio que a Organização, especialmente a União Pan-Americana, poderá continuar, com o seu orçamento ordinário, a atender às necessidades

da cooperação econômica e social interamericana, o mesmo sucedendo com relação aos organismos especializados da Organização.

ATIVIDADES EDUCATIVAS E CULTURAIS

No campo cultural urge todavia que se tomem novas providências, por isso verificarão os Srs. membros do Conselho que o orçamento para 1950-51, que lhes será submetido pelo Secretário-Geral, apresenta um aumento considerável nas verbas destinadas a este setor.

As novas medidas e despesas propostas baseiam-se na consideração, que julgo axiomática, de que em nenhum outro terreno poderá a Organização prestar melhores serviços, que sejam simultaneamente de colaboração internacional e de assistência técnica, do que no da educação.

Não compete à Organização a missão de educar, e isso é óbvio, pois que se trata de uma função privativa dos Estados que a formam. Contudo pode ajudar e, a meu ver, deve ajudar a todos os Estados que solicitarem essa ajuda, para que se aplique integralmente em todo o Continente a experiência dos técnicos nestas matérias e para que se facilite, até onde seja possível, a tarefa que incumbe a cada governo dentro de suas fronteiras. O prestígio da Organização e o ideal da solidariedade americana nunca chegará ao conhecimento das massas melhor do que através dos esforços que faça a Organização para ajudar as campanhas educativas de cada país. Não há nada que mais dificulte a cooperação internacional no campo político do que a deficiência da educação popular. Não se conseguirá elevar o nível dos povos (um dos principais objetivos da Organização) se não se intentar uma campanha gigantesca de educação popular, que deve começar pela educação fundamental de crianças e adultos. A cooperação econômica e a cooperação técnica se tornam impossíveis, ou difficílimas, sem essa base essencial. A existência de vastíssimas zonas em que predomina em proporção alarmante o analfabetismo será sempre uma interrogação sobre a popularidade dos sentimentos de fraternidade e solidariedade americanas. Reconhece-se aliás geralmente que a maior parte dos problemas do Novo Mundo, sem mesmo excluir as nações mais prósperas e adiantadas, são problemas ligados à educação.

Esses problemas não podem todavia ser resolvidos em muitos casos pelos países individualmente, como prova o fato de que embora todos eles estejam mais do que convencidos das premissas anteriores e hajam envidado grandes esforços para resolvê-los, ainda continuam subsistindo e em grau alarmante. A solidariedade americana requer que se conjuguem esforços para a ajuda mútua nesta vastíssima empresa, sobretudo em recursos técnicos, que são muito escassos em alguns países americanos tanto em pessoal como em material. O que um país não puder fazer por si só em matéria educacional por falta de técnicos, poderá facilmente realizar com a assistência dos demais, como comprova o fato de haverem todos

os Estados americanos, com raras exceções, recorrido em diversas ocasiões ao expediente de contratar missões técnicas estrangeiras para esta finalidade.

A Organização pode e deve ajudar a todos os países neste setor. É uma atividade preconizada pela Carta, autorizada e recomendada por ela, e nenhuma pode ser mais vantajosa. Por outro lado, a criação de algumas repartições especializadas das Nações Unidas, como a UNESCO, criam na Organização um estímulo e nela despertam nobre emulação a serviço dos povos americanos. É evidente que, se os países desta parte do mundo concordam que têm o dever de cooperar, dentro da UNESCO, no desenvolvimento da educação popular das mais afastadas regiões do planeta, reconhecem implicitamente que têm obrigações ainda maiores neste Continente, por motivos de solidariedade histórica e geográfica que não podem ser satisfeitos apenas com as providências de ordem mundial, pois que requerem esforço especial, regional, para satisfazer de forma mais ampla as necessidades de seu próprio Continente.

As relações com a UNESCO são cada vez melhores. Os trabalhos realizados em conjunto pelas duas organizações têm tido um êxito indiscutível e têm sido de vantagem para ambas as organizações. É possível e, na minha opinião, necessário, que a Organização mantenha essas atividades em conjunto com a UNESCO, e que desenvolva outras tipicamente americanas dentro da mesma linha, o que a UNESCO não poderia levar a efeito sem um caráter universal e sujeito às limitações que tal caráter impõe.

Não existe, além do mais, um organismo especializado interamericano que se ocupe da educação e nem creio que seja preciso criá-lo porque, consoante a Carta, existem o Conselho Cultural Interamericano, a Comissão Permanente desse órgão e o Departamento de Assuntos Culturais da União Pan-Americana que, por sua vez, desempenha as funções de secretaria do Conselho Cultural Interamericano. Não existe todavia dentro deste Departamento uma divisão dedicada especialmente à educação, que possa arcar com as responsabilidades que forçosamente recairão sobre ela quando, em agosto de 1950, se inaugurar o Conselho, e que possa atender devidamente aos inumeráveis compromissos que a cooperação interamericana está criando no campo educativo, à inteira satisfação da União Pan-Americana. Considero, por isso, indispensável reforçar a base administrativa que existe, com seções especialmente dedicadas à educação fundamental, à educação secundária ou avançada, ao intercâmbio de professores, mestres e estudantes, à educação profissional, etc. Julgo igualmente necessário trazer-se um grupo de técnicos de reconhecida autoridade neste Continente para colaborar nessa divisão. Eis aí a razão pela qual se prevêem no orçamento as despesas conseqüentes.

Por outro lado, dos seminários educativos realizados em Caracas e no Rio de Janeiro, nos quais estiveram presentes técnicos em educação de todos os países do Novo Mundo, tiraram-se conclusões que levaram a UNESCO — e que de-

vem levar igualmente a União Pan-Americana — a adotar planos concretos para pô-los em execução. Por exemplo, a criação de um centro de preparação de professores e material de ensino, que terá que ser levada a efeito pela UNESCO com a nossa participação ou sem ela, pois que já consta de seus orçamentos a verba respectiva. Se não oferecermos a nossa cooperação, tal como pediu o Seminário do Rio de Janeiro, o citado Centro poderia ser deslocado da zona regional americana para qualquer outra do mundo, com graves prejuízos para os nossos países. Há mais: tendo esse seminário sido realizado na América, se não tivéssemos participado abertamente dele, em atenção aos desejos dos educadores americanos, teríamos isolado voluntariamente de uma das iniciativas mais brilhantes e eficazes promovidas pelos nossos técnicos na capital do Brasil, e não teríamos posteriormente nenhuma oportunidade de intervir na sua realização com a amplitude que é de se desejar da nossa ação administrativa. Pensando na grave responsabilidade que isso acarretaria, atrevi-me a informar à UNESCO que introduziria, na proposta orçamentária para 1950-51, uma verba de 100 mil dólares para colaborar na criação e manutenção do Centro, promessa essa que foi cumprida. A UNESCO sabe perfeitamente que depende do Conselho e não da minha vontade a inclusão de tal verba no orçamento, e os senhores conselheiros estão em plena liberdade de aprová-la ou omiti-la. No entretanto, pelos motivos expostos, tomo a liberdade de recomendar com vivo interesse a sua aprovação.

Do mesmo modo, julgo que é tempo de se intentar outro esforço no ramo educativo, desta feita por nossa conta, embora se trate de uma providência que a UNESCO tenha planejado para o futuro: a fundação de um jornal destinado aos professores das Américas, com caráter estritamente técnico, destinado a difundir os métodos de ensino mais aconselháveis num grupo fundamental de matérias, na forma de lições preparadas por técnicos de renome mundial e adaptadas especialmente à região americana. Tal jornal será, na verdade, uma verdadeira escola normal por correspondência que porá os professores em contato direto com os mais notáveis avanços da pedagogia, substituindo assim o intercâmbio de pessoal que, nesse setor de professores primários e secundários, se torna quase impossível, por motivos de ordem econômica.

Esses três projetos, ou seja, o centro de preparação de professores; o centro de preparação de materiais de ensino (estes dois a serem realizados em colaboração com a UNESCO); e o jornal ou revista dos professores, seriam, com a correspondente adaptação das repartições de educação da União Pan-Americana, as bases fundamentais de nosso trabalho durante muitos anos no setor da educação.

Se, por outro lado, forem aprovados os projetos de assistência técnica que, como é lógico, envolvem também certos aspectos educativos, e se esses projetos puderem ser levados avante pela Organização, creio que teríamos completado um autêntico plano de trabalho, criterioso, econômico e prático.

*
*
*

Após um longo período de silêncio, o novo Estatuto dos Funcionários Civis passou a figurar na agenda dos trabalhos legislativos. Inicialmente houve o empenho de alguns representantes que, em atenção às reclamações insistentemente surgidas, em torno do andamento da matéria, trataram de reencetar o exame do projeto apresentado pelo próprio Poder Legislativo, em substituição ao que fora elaborado pela Associação dos Servidores Civis do Brasil, durante a gestão do Sr. Gabriel Monteiro da Silva. Agora, porém, surge a exame a questão do mérito do projeto que foi perfilhado pela Câmara dos Deputados. Neste particular, há diversidade de opiniões. Um fato, porém, permanece no consenso geral dos que tiveram contato com a matéria. É que o projeto em curso, quando não repete o Estatuto vigente, insere inovações que virão subverter princípios já firmados em nossa experiência administrativa, claudicando, por outro lado, no tratamento de matérias que fogem às normas técnicas de legislação de pessoal. Sob este aspecto, alguns pontos do novo projeto de Estatuto estão a merecer devido reparo e certamente, o Poder Legislativo há de escoimar o que existe de canhestro ou excrescente, durante exame da matéria. Por exemplo, o projeto estabelece seja constituída uma comissão de promoções para cada Ministério, restaurando, assim, uma prática que a própria experiência administrativa já profligou, por inconveniente. Na verdade, outro motivo não houve para extinção das antigas Comissões de Eficiência que, seja dito de passagem, tinham objetivos mais amplos, como órgãos coordenadores da administração geral sob supervisão do D.A.S.P. Outra inovação diz respeito à exigência de concursos de provas para a transferência de cargo isolado para cargo de carreira. Trata-se de matéria pacífica na legislação atual o processamento desse tipo de transferência que, de acordo com o novo diploma, fica onerado inutilmente de novos trâmites burocráticos, com prejuízo para o serviço público. Ademais, o art. 186 da Constituição se limita a prescrever a exigência de concurso para "a primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar". Segue-se que se a prestação de concurso para a transferência é inconveniente por criar novos encargos à administração, também não se justifica em face da Constituição, tornando-se, assim, uma falha a ser expungida. Não menos grave é a inovação que consiste em suprimir, "in limine", a categoria dos servidores extranumerários. Poderá parecer, à primeira vista, que uma tal providência seria benéfica a esses servidores. E' de crer mesmo que nesse sentido ela tenha sido introduzida no projeto. — Revista do Serviço Público, junho, 1949.

Os problemas demográficos da China

TA CHEN

(Tradução de Maria de Lourdes Lima Modiano)

O Dr. Ta Chen, autor do presente trabalho da série "Problemas de População e Alimentação" da UNESCO, é professor de Sociologia da Universidade Tsing Hua, em Peiping, e especialista em questões de população e trabalho. É colaborador da União Internacional para o estudo da População, com sede em Paris, e do Instituto Internacional de Estatística de Haia, tendo publicado numerosos trabalhos científicos na China, na Europa e na América do Norte.

I

A INSUFICIÊNCIA DOS DADOS ESTATÍSTICOS RELATIVOS À POPULAÇÃO DA CHINA

N^O tocante a certos dados fundamentais relativos à população da China, a demografia moderna ainda se debate no terreno das hipóteses. É esta a explicação, pelo menos parcial, da ineficiência dos serviços governamentais, da lentidão do desenvolvimento das ciências sociais e das condições econômico-sociais pouco satisfatórias em que vive a massa da população chinesa.

1. Importância numérica da população chinesa.

É provável que, até hoje, ninguém conheça de modo preciso o número de habitantes da China. O Bureau da População, do Ministério do Interior, calcula atualmente a população total do país em pouco mais de 462 milhões de habitantes. Se há estimativas que dão cifras mais elevadas, a maioria delas, em compensação, correspondem a números mais reduzidos. Entre as 49 avaliações atualmente existentes graças às pesquisas realizadas em diferentes ocasiões por personalidades e por organizações chinesas ou estrangeiras, encontram-se diferenças consideráveis, atingindo uma cifra quase igual à metade do número de habitantes que tinha a Europa em 1938.

O melhor remédio para essa lamentável situação seria, a julgar-se pelas práticas do Ocidente, um recenseamento geral da população. É essa, aliás, a tarefa que cabe ao Bureau da População criado em maio de 1947. Mas, devido a vários obstáculos, muitos deles no momento intranspon-

níveis, não parece provável que tal projeto possa ser realizado.

Além de sofrer os efeitos da guerra civil, o país não dispõe de pessoal especializado a quem confiar essa gigantesca tarefa.

A fim de facilitar a realização de um recenseamento nacional dentro de um prazo relativamente curto, alguns especialistas em ciências sociais insistem junto ao povo chinês sobre o interesse de um estudo baseado em sondagens estatísticas levadas a efeito no território da China; é esta a única experiência prática cuja execução pode ser encarada imediatamente. Há uns quinze ou vinte anos, sondagens estatísticas em pequena escala, abrangendo, por exemplo, um ou vários "ksiens", vêm sendo realizadas em diferentes partes do país e os métodos relativamente modernos empregados, deram resultados bastante satisfatórios. Partindo desses primeiros ensaios, pareceria lógico que se procedesse, consoante os modernos métodos de recenseamento, a sondagens estatísticas em escala nacional. É possível que a iniciativa desse resultados satisfatórios, se a China se inspirasse nos últimos processos preconizados nos Estados Unidos (1) e na Índia (2) e nas sondagens estatísticas levadas a efeito na Grécia (3).

Uma sondagem estatística de caráter científico, abrangendo o país inteiro deveria permitir a coleta de informações dignas de fé acerca da composição da população e a maneira pela qual a mesma se divide em grupos, em função das principais características individuais: idade, sexo, ofício, casamento, instrução, etc. De fato, deveria ser possível calcular-se, quanto ao conjunto da nação, o número de membros que compõem os diversos

(1) MORRIS H. HANSEN: *Sampling of human populations* — relatório apresentado às Conferências Internacionais de Estatística. Washington, D. C., setembro de 1947; *A Chapter in Population Sampling*, artigo redigido pelo pessoal do Bureau dos recenseamentos, 1947; MORRIS H. HANSEN e W. EDWARDS DEEMING: *On Some Censuses Aids to Sampling*, Journal of American Statistical Association, set.º 1943; MORRIS H. HANSEN e WILLIAM N. HURWITZ: *On the Theory of Sampling from Finite Populations*, Annals of Mathematical Statistics, dezembro 1943.

(2) P. C. MAHALANOBIS: *Large Scale Samples*, Philosophical Transactions of the Royal Society of London, Série B., vol. 231, n.º 584, 1944, Universidade de Cambridge, Londres.

(3) JESSEN (R. J.), BLYTHE (R. H.), KEMP-THORNE (C.), DOMING (W. E.): *On a population Sample for Greece*, set.º 1947, Journal of American Statistical Association.

grupos, bem como a importância relativa de cada um. Certos especialistas em sondagens estatísticas chegam a afirmar que uma sondagem científica suficientemente aprofundada permitiria avaliar-se, com um coeficiente de erro relativamente pequeno, a população total da China (4).

2. O nível de vida.

Num país essencialmente agrícola como a China, onde a maioria dos habitantes vive dos produtos da terra, um aumento contínuo e ilimitado da população torna inevitavelmente mais árdua a luta pela vida. Um estudo do nível de vida dá uma idéia aproximada do grau de superpovoamento e da gravidade dos perigos que o mesmo representa.

No plano social, seríamos levados, desde logo, se dispuséssemos de estatísticas demográficas dignas de fé, a levantar a questão: até que ponto podem os chineses conhecer condições de vida sãs, decentes e confortáveis? Não dispomos dos dados quantitativos necessários para responder de modo preciso a essa pergunta. Podemos, todavia, baseados nos dados de que dispomos, fornecer algumas indicações acerca do nível de vida dos vários grupos sociais.

Foram realizados recentemente estudos sobre o custo da vida em diversas regiões. Os métodos empregados nesses estudos não foram, porém, uniformes. Sessenta e nove desses inquéritos abrangeram as três classes seguintes:

1.º as famílias que vivem no campo, entregues, porém, a outras ocupações estranhas à agricultura; 2.º — as famílias dos camponeses; 3.º — as famílias dos trabalhadores citadinos (operários da indústria, trabalhadores braçais e operários qualificados).

A avaliação das quantias reservadas, no orçamento da família, para alimentação, vestuário, aluguel, combustível, iluminação e despesas diversas deu os seguintes resultados: é no Grupo 1.º que a percentagem reservada à alimentação (ou seja 66,8%) é mais elevada e a percentagem reservada às despesas diversas (ou seja, 6,2%) mais fraca. O Grupo 2.º situa-se em lugar elevado na escala social, uma vez que consagra 59% de seu orçamento à alimentação e 15,8% às despesas diversas; finalmente, o Grupo 3.º, que parece ocupar a posição social mais elevada, reserva 55,7% de seus recursos para a alimentação e 16,7 para despesas diversas (5).

Parece evidente que essas diversas classes sociais têm todas um nível de vida relativamente baixo, desde que reservam uma parte importante de seu orçamento para a alimentação, isto é, para a satisfação de suas necessidades fisiológicas essenciais. A importância das despesas diversas, isto

é, as quantias destinadas, entre outras coisas, à educação, aos divertimentos e à saúde, indicam, de modo aproximativo, a posição social de uma família. Considerando-se que a população chinesa compõe-se essencialmente dessas três classes, as informações relativas aos respectivos orçamentos de família e nível de vida, adquirem particular significação.

Embora os trabalhadores das cidades tenham, como dissemos, um nível de vida relativamente elevado, o valor nutritivo de sua alimentação ainda é insuficiente, como se verifica por estudos recentes acerca da alimentação cotidiana dos operários do arsenal de Tchoung-King. O inquérito levado a efeito em 1945 sobre as condições de vida e de trabalho dos operários das fábricas revelou que a alimentação fornecida pelo maior arsenal da cidade, embora considerada de um modo geral melhor do que a que recebe a maioria dos operários das indústrias governamentais ou privadas, mal bastaria para indivíduos pesando até 70 quilos. Por outro lado, essa alimentação, é de um modo geral pobre em vitaminas, especialmente A e D, em tiamina e em riboflavina (6).

Para o governo e para os reformadores sociais, o problema atual consiste, pois, em descobrir o meio de melhorar as condições econômicas e sociais, de maneira a elevar o nível de vida da massa da população.

3. Evolução demográfica.

Os dados existentes sobre a evolução demográfica na China não são muito mais completos do que os relativos à sua importância numérica. O número de emigrantes e de imigrantes sendo insignificante, o aumento espontâneo da população chinesa deve, necessariamente, ser atribuído ao excedente dos nascimentos sobre os óbitos. Quais os fatores sociais que favorecem ou retardam o aumento dessa população?

A paz e a estabilidade política parecem constituir as principais condições básicas para o aumento da população. A guerra civil, que se prolonga há anos e cujo fim ainda não se pode prever, e a segunda guerra mundial que atingiu quase toda a população chinesa, deveriam ter impossibilitado qualquer crescimento, digno de nota, da população chinesa. Além disso, as fomes e as epidemias que flagelam diversas regiões sustentam e sustentam ainda o aumento regular dessa população. Mas não se deve concluir por isso que a população da China não tenha variado; o que se pode dizer é que os aumentos ocorreram com intervalos irregulares e imprevisíveis. Em outras palavras, o aumento da população chinesa não se processa em curva ascendente, assumindo antes uma forma cíclica.

Essa forma cíclica, aliás, é característica das sociedades agrícolas, onde a população aumenta à sombra da paz, da ordem e das boas colheitas,

(4) MORRIS H. HANSEN: *Lettre à l'auteur*, 28 de outubro de 1947.

(5) TA, CHEN: *Chapitre sur la main-d'oeuvre*, *Annuaire de la Chine*, North China, Daily News, Changai, pp. 267-68, 1934.

(6) TA CHEN (Foundations of a Sound Social Policy for China): *Social Forces*, University of North Carolina, p. 142, dez.º 1947.

enquanto que a escassez alimentar e os cataclismos naturais provocam, em outras ocasiões, um aumento do índice de mortalidade. Pesquisas recentes permitiram demonstrar, na história da China, vários ciclos dêsse gênero; atualmente, estamos prestes a atingir o ponto mais baixo de um desses ciclos (7).

Convém considerar igualmente dois outros fatores: a educação e a saúde. A generalização da instrução permitirá a difusão de noções rudimentares de higiene pessoal, visando a proteção da saúde não só física, como mental. Nas aglomerações, onde o meio social se presta melhor a esse tipo de ação, a luta contra a falta de higiene permitirá reduzir-se o perigo das epidemias.

Neste últimos tempos, uma nova força social surgiu na China. À medida que as formas modernas de comércio e de indústria se desenvolvem em certas cidades, os trabalhadores têm diante de si empregos mais numerosos e mais bem remunerados do que dantes; o nível de vida de certos grupos tende, por conseguinte, a elevar-se o que certamente acarretará um aumento geral da população.

Os fatores econômico-sociais acima referidos explicam em parte a evolução demográfica da China. Infelizmente, a falta de estatística exatas e dignas de fé sobre o movimento da população, não permite analisar mais a fundo o papel desses fatores. Segundo certos dados relativos aos índices de natalidade e de mortalidade em diversas regiões relativamente pouco extensas, pode-se calcular, no conjunto da nação, uma taxa de natalidade provável de 40 por 1.000 habitantes e de óbitos, de 35 por 1.000 habitantes. A taxa de mortalidade infantil pode ser calculada em 275 por 1.000 nascimentos, o que representa um acréscimo anual de cinco indivíduos por mil habitantes. Se essas cifras não variarem, serão necessários cerca de 139 anos para que a população da China seja duplicada. Essa pequena taxa de aumento colocaria a China na mesma categoria de certas nações do Noroeste da Europa, da América do Norte e da Oceania. Mas, na maioria desses países, onde os índices de natalidade e de mortalidade são igualmente baixos, a industrialização está geralmente muito avançada, o nível de vida elevado e a limitação da natalidade se pratica habitualmente. Na China, pelo contrário, os fatores sociais em jogo são inteiramente diferentes: o número excepcional de nascimentos é compensado pela taxa extremamente elevada de óbitos; a agricultura tem maior importância do que a indústria e o comércio. Há grande número de analfabetos; a limitação da natalidade é rara e as condições de saúde pública, pouco satisfatórias.

Como observamos, a lentidão ao aumento da população chinesa prende-se talvez a atual situação econômico-social hipótese que se afigura ainda mais possível quando reconhecemos que nos encontramos atualmente no término de um ciclo, consoante a teoria que acabamos de expor. Não pa-

rece pois absurdo pensar que o novo ciclo será, certamente, caracterizado por um aumento relativamente mais rápido da população (8), principalmente se a guerra civil terminasse e se, de um modo geral, melhorassem as condições de saúde pública.

Se o aumento da população se acelerasse dentro em breve, a causa principal seria certamente a redução do número de óbitos, uma vez que a taxa de natalidade se manteria provavelmente fixa durante algum tempo. A diminuição do número de nascimento se algum dia se verificar, só poderá resultar das influências citadinas que, por enquanto, têm alcance limitado.

II

MIGRAÇÕES INTERNAS

Convém considerar também a evolução demográfica provocada pela segunda guerra mundial e pela guerra civil atual, bem como pelas migrações que se processam normalmente em tempo de paz.

1. Consequências demográficas da segunda guerra mundial.

Quando, em 1937, se iniciaram as hostilidades entre o Japão e a China, sem declaração de guerra, numerosos chineses, temendo por sua segurança pessoal e de seus bens, abandonaram os lares, em busca de regiões menos expostas ao perigo. Esses emigrantes eram oriundos de 24 localidades e cidades e, ainda, de regiões rurais situadas em 17 diferentes províncias. Alguns deles voltaram ao torrão natal quando a guerra e a ordem foram temporariamente restabelecidas mas outros, bem menos numerosos, continuaram a vagar ao acaso, no meio dos perigos, até se estabelecerem, finalmente, com as famílias, no Sudoeste e no Noroeste, a fim de trabalharem e viverem durante a guerra. No momento da rendição do Japão, em 1945, havia ainda, ao que parece, 15 milhões desses emigrantes na China livre; tinham-se fixado eles nos confins do país e, especialmente, no Sudoeste e no Noroeste.

Em conjunto, esses refugiados de guerra pertencem a grupos bem definidos. A maioria é composta de habitantes das regiões industriais e comerciais, membros das classes instruídas ou jovens de ambos os sexos que, se tivessem permanecido em sua terra, teriam sido incorporados ao exército inimigo ou incluídos entre os membros do serviço obrigatório do trabalho ou nas escolas do governo fantoche. Sofreram toda espécie de vicissitude; alguns morreram de fome ou de moléstia; muitos perderam o emprêgo ou os bens e durante muito tempo estiveram desempregados. Embora tenha terminado a segunda guerra mundial, inúmeras localidades do Koei-Teheú, do Kuang-Si, do

(7) TA CHEN: *Population in modern China* — pp. 4 e 5, University of Chicago Press, 1946.

(8) WARREN S. THOMPSON: *Population prospects for China e Southeastern Asia*, Annals of American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, janeiro, 1945.

Kuang-Tung, do Yu-Nan e do Kiang Si continuam em situação econômico-social lamentável e quem viajar nessas regiões não poderá deixar de sentir-se dolorosamente confrangido pelo número de ocorrências trágicas ali verificadas: mortes pela fome, suicídios, emigração e venda de crianças do sexo feminino (9).

2. Consequências demográficas da guerra civil.

As migrações internas provocadas pela guerra civil resultam de causas múltiplas. Em primeiro lugar, nas zonas que são freqüentemente teatro de operações militares, os habitantes não se sentem seguros, tanto que muitos dêles abandonam os lares, acompanhados das famílias. É fato comum, principalmente quando uma região muda de regime político e cai nas mãos dos comunistas, depois de ter estado nas mãos das autoridades governamentais ou vice-versa. Essas mudanças são, não raro, seguidas de desordens passageiras, de agitação e de perturbações variadas.

Em certas zonas rurais, essas perpétuas perturbações provocaram a emigração em massa de homens sadios, desejosos de fugirem ao serviço militar ou ao trabalho obrigatório. A fuga desses homens, em muitos casos foi uma das causas principais da pilhagem das fazendas e da escassez de gêneros alimentícios e outros produtos agrícolas.

Finalmente, os cataclismos naturais, embora não se apresentando com a mesma gravidade que no passado, podem também levar grande número de famílias a emigrar, em busca de alimentação conveniente e de abrigo seguro.

3. Evolução demográfica em tempo de paz.

O deslocamento das populações em direção às cidades constitui uma modificação do equilíbrio demográfico, que se processa normalmente em tempo de paz. Em grande número de cidades, pode-se observar migrações periódicas: os trabalhadores agrícolas abandonam as fazendas durante a "estação morta", em busca de trabalho nas cidades e voltam à aldeia quando se aproxima a época da sementeira ou da colheita.

Ainda mais comumente, vêem-se, em quase todas as regiões onde há grandes centros industriais e comerciais, jovens ambiciosos e ativos deixarem a aldeia natal para procurar emprego na cidade. Durante a segunda guerra mundial, Kounming, então em via de industrialização, atraiu em quatro anos e meio nada menos de 54.837 emigrantes provenientes de outras partes da China. O desenvolvimento das outras cidades se deve igualmente, em grande parte, a esse gênero de migração: informações oriundas de Shangai indicam que a população, que era de 3.703.430 em 1936, em 1948 passara a 5.448.466 habitantes; em Peiping, elevou-se de 1.575.606 em 1936, a 2.111.000 em 1948.

Nas cidades de certa importância industrial ou comercial, a composição da população, por isso mesmo, está longe de ser tão normal como nas zonas rurais. Nos centros urbanos, os homens são geralmente mais numerosos do que as mulheres e o número de habitantes em idade de trabalhar é particularmente elevado. Assim, segundo recente relatório do Bureau da População, em várias cidades, como Nanquim, Shangai e Peiping, há 120 homens por 100 mulheres. Se considerarmos agora os habitantes entre 15 e 44 anos de idade, isto é, os habitantes em idade de trabalhar, verificaremos que os mesmos formam 51,6% do total da população em Kounming, 44,4% em Koungang-hsien e 41,3% apenas em Tchining-hsien, o que mostra que a agricultura tem ainda papel preponderante nestes dois últimos centros.

Outro gênero de migração parece despertar, entre certas pessoas, maiores esperanças. É o que se chama comumente o movimento em direção às fronteiras. No decênio que precedeu a segunda guerra mundial, verificou-se uma corrente emigratória bastante ativa em direção das planícies e vales do Liao e para o Nun e o Hailong, rios da Mandchúria. Cerca de um milhão de pessoas chegavam anualmente àquelas regiões; 60% ali se estabeleciam, enquanto que os demais voltavam à China do Norte, sua terra de origem. Desde a invasão japonesa de 1937, esse movimento cessou praticamente.

No Noroeste e, especialmente, na região dos Ordos e no estuário do Rio Amarelo, encontram-se ainda terras férteis, não colonizadas. Pode-se citar também as pastagens do Tsingai e do Sin-kiang; mas todas essas terras são de extensão limitada. Além disso, parece pouco provável que atraiam número considerável de colonos, uma vez que as tendências conservadoras do camponês chinês provêm de tradições seculares e não o levam a abandonar o lar, separar-se dos pais e amigos para atirar-se à aventura de terras desconhecidas e começar nova vida.

III

A INDUSTRIALIZAÇÃO E A EVOLUÇÃO DAS CIDADES

Como dissemos, a tendência das populações rurais a se encaminharem para as cidades, tendência que há alguns anos se tem manifestado, só tende a crescer no futuro. Embora existam obstáculos de ordem natural e social que dificultam a industrialização da China, as técnicas mecânicas modernas estão ganhando terreno de modo sensível, em certas regiões. Antes da guerra, as cidades situadas no litoral e no vale do Yan-Tse-Kiang, constituíam, com certas partes da Mandchúria, as principais zonas industriais. Durante a guerra, a ocupação da maioria desses territórios pelo inimigo privou a população em geral de seus recursos industriais; fez-se mister, então, montar fábricas na China livre, para atender às necessidades dos militares e dos civis. Assim é que o inquérito recentemente realizado pelo Ministério das "Questões Sociais" acerca do pessoal

(9) C. C. Wu: Diário escrito durante uma viagem de inspeção em cinco províncias, p. 72, Commercial Press, Shangai, 1947 (em chinês).

técnico e dos trabalhadores braçais da indústria, em 14 cidades, abrangeu cinco cidades do Sudoeste e do Noroeste, isto é, Lan-Tcheu, no Kan-Sou, Si-Ngan, no Chan-Si, Tchoung-King e Kounming no Yun-Nan. Antes da guerra, tôdas elas eram centros rurais. Em alguns anos os trabalhadores agrícolas e os artesões dessas regiões se transformaram em bons operários de fábricas. Esse fato contribui, sem dúvida alguma, para fortalecer entre muitos a idéia de que existem na China condições bastantes propícias à industrialização.

O primeiro efeito sensível dessa transformação é, evidentemente, o crescimento rápido da população das cidades. Assim é que, entre 1937 e 1942, a população de Kounming cresceu em cerca de 8% por ano, enquanto que em épocas mais normais quase nunca variava. Devido à afluência de grande número de habitantes do campo para as cidades, os agricultores se transformam em operários, comerciantes ou empregados nos serviços de transporte. Em 1943, a indústria, o comércio e os transportes ocupavam cerca de 67% da população total de Kounming.

Multiplicando tais escoadores, a cidade garante um nível de vida satisfatório a maior número de habitantes do que o campo; mas, por outro lado, numerosos problemas sociais novos começam a surgir como, por exemplo, o da habitação, dos transportes, da educação e da saúde. O superpovoamento favorece o desenvolvimento das epidemias e a pobreza engendra o crime e a miséria. Mas esse desenvolvimento das cidades que se observa em certas partes da China permanece de limitada envergadura, uma vez que a população citadina ainda representa apenas pequena proporção da população total do país. Uma daquelas municipalidades tem quase seis milhões de habitantes, outra, pouco mais de dois milhões e quatro outras, um milhão pelo menos, cada uma. Além disso, 57 cidades dependentes dos governos provinciais são habitadas ao todo por 10 milhões de indivíduos. Entre essas cidades, há 21 grandes aglomerações onde mais de 200.000 pessoas têm residência fixa e 13 com, pelo menos, 100.000 habitantes permanentes. São esses centros urbanos que, na China, têm maior densidade de população. Depois deles, vêm inúmeras cidades bem menos povoadas, ligadas aos Hsiens e das quais a menor agrupa cerca de 5.000 pessoas; essa cifra é considerada, na China, de modo geral, como limite demográfico entre as populações urbanas e as populações rurais. Tôdas essas aglomerações urbanas não chegam a conter, ao todo, mais de 15 ou 20 % da população total do país.

1. A vida urbana e as variações da taxa de fecundidade.

A concentração das populações nas cidades já tem influência acentuada sobre a taxa de natalidade. Um inquérito levado a efeito entre 8.087 famílias que vivem em Peiping, Shangai, Nanquim, Han-Keu e Wou-Si permitiu colher informações relativamente à natalidade dos lares pertencentes a onze classes sociais diferentes. Tomando-se por base o número de filhos sobreviventes

por 10 famílias, a situação pode ser assim resumida:

- 171 filhos sobreviventes entre os empregados domésticos,
- 176 entre os empregados de fábricas,
- 222 entre os fazendeiros,
- 272 entre o pessoal de direção e empregados e
- 298 entre o pessoal do ensino (10).

A variação da taxa de natalidade segundo as classes sociais evidencia-se, assim, claramente. Por outro lado, de acordo com esses dados, a fecundidade estaria diretamente proporcional à classe social: quanto mais elevada esta, maior é o número de filhos sobreviventes por família. Essa situação corresponde às leis da eugenia; efetivamente, as classes que ocupam o alto da escala social dispõem geralmente de rendas mais elevadas do que as outras; receberam melhor instrução e sabem utilizar inteligentemente, em caso de necessidade, os serviços médicos e sanitários. Nos países ocidentais, a situação é, porém, muitas vezes inversa e o estudo das diferenças de fecundidade revela um fenômeno contrário ao eugenismo por isso que as classes sociais inferiores apresentam maior índice de natalidade do que as outras. Uma das causas essenciais dessa situação, é, naturalmente, o uso freqüente, entre as classes superiores e entre as classes médias, de processos anticoncepcionais, raramente empregados pelas pessoas pobres e pouco instruídas que vivem naqueles países.

Contudo, no tocante à influência do desenvolvimento das cidades sobre a taxa de natalidade, as conclusões a que chegou o recenseamento levado a efeito na região de Kounming podem ser de certo interesse. Foram elaboradas, para essa região, tabelas distintas indicando o número de filhos sobreviventes nas famílias citadinas e nas famílias rurais; esse inquérito, que abrangeu 57.129 casais, permitiu determinar, para cada grupo de 100 famílias, o número de filhos sobreviventes a fim de tirar conclusões inclusive acerca da influência do desenvolvimento das cidades. Esse estudo interessa, pois, essencialmente, o meio agrícola, embora o burgo já se entregue, até certo ponto, ao comércio e que, na capital do hsien, as atividades comerciais ainda estejam pouco desenvolvidas. A taxa de natalidade nessas regiões rurais é relativamente elevada; o número de filhos sobreviventes por 100 famílias é de: 220,4 na aldeia; 208,3 no burgo e 203,3 na capital do hsien. Em compensação, na cidade de Kounming, o número de filhos sobreviventes é apenas de 165,1 por 100 famílias, cifra consideravelmente inferior, portanto, à das três zonas rurais acima mencionadas (11). Em Kounming, a evolução foi muito mais rápida do que nas coletividades rurais; parece, pois,

(10) WARREN (H. Y.), CHAN: *Differential Fertility according to social status*, editado por C. Cinin: *Verhandlungen des Internationalen Kongresses für Bevölkerungsforschung*, Band 8, pp. 95-103, Roma, 1933.

(11) TA CHEN: *Population in modern China*, página 31.

provar-se assim que a vida da cidade tende a reduzir a taxa de natalidade.

2. Desemprego.

Embora o desenvolvimento industrial das cidades multiplique as possibilidades de emprego, a constante afluência das populações para as regiões urbanas provoca, não raro, o problema do desemprego. Apesar da escassez de estatísticas neste particular, pode-se dizer que durante um dos piores anos nestes últimos tempos, havia ao todo, no conjunto do país, cerca de 6 milhões de desempregados, dos quais quase a metade estava distribuída entre quatorze centros industriais e comerciais.

Simples estatísticas não bastariam para fazer compreender a gravidade da situação, pois o desemprego tem, na sociedade chinesa, causas mais profundas. Certos especialistas em ciências sociais vêm nesse fenômeno uma praga social crônica, por isso que o país oferece poucos empregos para ocupar todos os trabalhadores que deles necessitam. Nas zonas rurais, há quase sempre, durante os anos normais, um excedente de mão de obra, pois os recursos de que dispõem essas zonas, na sua maioria, são quase ilimitados. A situação melhora um pouco com o êxodo dos jovens que abandonam a aldeia para trabalhar nas cidades. Outro paliativo que age de maneira menos poderosa e mais irregular, é verdade, é a emigração dos solteiros para regiões incompletamente exploradas mas muitas vezes os laços de família e várias outras forças de inércia, de ordem social, paralisam qualquer desenvolvimento importante dêsse movimento.

Outrora, o artesanato recrutava com aprendizes grande número de jovens dos dois sexos. Mas a evolução dos costumes e a preferência hoje dispensada aos produtos industriais, mais procurados do que os artigos feitos à mão, fazem com que muitos artesões vivam com dificuldades. Os filhos das famílias pobres não podem esperar um bom futuro dentro de uma corporação ou formação artesanal.

E' verdade que muitos jovens de ambos os sexos se empregam nos estabelecimentos industriais e comerciais das grandes cidades. Mas o número de empregos permanece relativamente limitado, uma vez que a indústria e o comércio ainda não estão desenvolvidos em tôdas as partes da China.

IV

AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO

A agricultura tem maior papel do que as modernas formas de comércio e da indústria. Em última análise é indispensável, pois, compreender as relações entre a agricultura e a população, a fim de apreciar devidamente certos problemas demográficos com que luta a China. Se, como muita gente crê, houver dentro em breve um

aumento sensível da população, êste virá necessariamente, em grande parte, das zonas rurais (12).

Para sermos mais claros, distinguiremos duas questões fundamentais que nos interessam aqui de modo especial: 1.^o — quais seriam os meios mais eficazes de modernizar a agricultura chinesa e quais os efeitos que o emprego dêsse meios teria sobre a evolução demográfica? 2.^o Quais serão, possivelmente, no plano social, as principais conseqüências de um aumento dos recursos alimentares, se ninguém tratar de suas repercussões demográficas?

1. Modernização da agricultura.

Embora, sob o ponto de vista de sua extensão territorial, seja a China, inegavelmente, a segunda nação do mundo, as terras cultiváveis de que dispõe são relativamente reduzidas em relação à sua população e representam apenas um quarto de sua superfície total, ou seja, aproximadamente, 235 milhões de acres (94 milhões de hectares). A julgar pelos relatórios oficiais, o país tem pouco mais de 331 milhões de fazendeiros, cultivando em média, cada um, 0,72 acres (0,29 hectare) (13). Considerando-se a taxa de rendimento, extremamente baixa, cada fazendeiro não produz mais, ao que se calcula, de 1.500 kg de alimentos por ano, enquanto que os fazendeiros americanos produzem 22.000 kg, isto é, quase quinze vezes mais.

Nestas condições, embora os fazendeiros chineses representem talvez 80 a 85% da população total, sua produção alimentar não é suficiente para alimentar o total da população. Todos sabem que antes da segunda guerra mundial, a China importava regularmente produtos alimentares representando um total de cerca de 50.772.000 "boisseaux" (18.277.920 litros) de arroz e 15.823.000 "boisseaux" (5.696.280 litros) de trigo.

Para garantir o bem-estar do povo é, pois, necessário proceder-se com urgência a uma reforma científica da agricultura; entre as inovações que poderiam sem dúvida dar melhores resultados, podemos citar: aumento das dimensões médias das propriedades, utilização de melhores sementes, melhoria da exploração da fazenda, emprego de instrumentos e máquinas agrícolas mais aperfeiçoados, formação de trabalhadores mais qualificados, introdução de culturas mais variadas e generalização do emprego de adubos químicos. Se se procedesse realmente a essas reformas ou pelo menos às mais urgentes delas, poder-se-ia assistir dentro em breve a um aumento considerável da produção agrícola e, em particular, da de gêneros alimentícios. O país inteiro passaria a dispor, sem dúvida, de uma

(12) Uma missão agrícola organizada conjuntamente pelo Governo chinês e pelo Governo americano percorreu, em 1946, numerosas regiões da China. Recomendou, entre outras coisas, que o Ministério das Questões Sociais investigasse as medidas a pôr em prática para impedir o crescimento muito rápido da população.

(13) Relatório estatístico da República chinesa, Nanquim, 1947, p. 14.

alimentação melhor e mais variada. Aumentaria a produção de trigo, de feijão, de sorgo e de milho nos planaltos lamacentos do Noroeste e nas grandes planícies da China do Norte e da Mandchúria. O progresso da agricultura permitiria igualmente a colheita de maiores quantidades de arroz, de legumes, de frutas e de batatas no vale do Yang-Tsé-Kiang e no delta do Rio das Pérolas.

Quais seriam, eventualmente, as consequências sociais desse acréscimo dos recursos alimentares?

2. Consequências de um acréscimo dos recursos alimentares.

E' evidente que tal acréscimo seria muito benéfico para os chineses e, em particular, para as classes pobres. Mas a vantagem seria talvez mais aparente do que real, mais temporária do que permanente. Com efeito, se tudo correr normalmente, o aumento dos recursos alimentares contribuirá para adiar a doença e a morte e acelerar o aumento da população. Essa aceleração criará novas necessidades de alimentos, entrará de volta a pobreza geral. Se tudo se passar como previsto, é muito possível, pois, que a situação social volte a ser, afinal, tão deplorável quanto antes do aumento dos recursos alimentares.

Seria talvez interessante recordar aqui um caso bastante significativo nesse particular. No litoral da China, no Fu-Kien e no Kouang-Toung, as coletividades rurais recebem regularmente, já há alguns anos, subsídios de alguns de seus membros que emigraram para as Ilhas do Pacífico. As melhores condições de vida de que goza, assim, a aldeia, tiveram o efeito de reduzir a mortalidade, incentivar os casamentos e aumentar a taxa de natalidade; pouco a pouco, os lugares vagos pela saída dos emigrantes se encheram novamente e o superpovoamento tornou-se tão grave quanto antes.

Pode-se temer que em outras regiões o aumento dos recursos alimentares tenha, entre os camponeses da China, efeitos análogos, uma vez que, normalmente, deverá esse aumento provocar uma redução na taxa de mortalidade e um aumento da população.

A situação voltará então a ser tão má quanto antes, pois os recursos agrícolas tornariam a ser insuficientes.

E' possível, porém, que tudo se passasse de modo diferente, mediante duas condições: 1.º a quantidade de produtos alimentares postos à disposição de cada habitante poderia aumentar bastante para compensar qualquer aumento da população; 2.º o desenvolvimento dos recursos alimentares poderia ser acompanhado de um progresso de outra categoria (educação, elevação do nível de vida) dando ao homem da rua os conhecimentos e a cultura de que necessita para tirar o melhor partido possível desse desenvolvimento.

Tendo em vista o atraso do progresso técnico na China atual, não se pode esperar que a primeira

dessas condições se verifique. O mais provável é que a população rural diminua, uma vez que o aumento de rendimento permitirá a redução da mão de obra agrícola. Ao invés de se tornarem fazendeiros, grande número de rapazes serão levados e procurar trabalho nas cidades. No Japão, a população rural passou de 80,3% em 1893, ano da guerra sino-japonesa, para 63,41% em 1925, época culminante na história de seu desenvolvimento industrial (14).

No momento de começar a sua industrialização e a reorganização de sua agricultura, a China se encontra numa situação quase análoga à que se observou no caso do Japão, tanto assim que a sociedade chinesa deverá evoluir da mesma maneira que a japonesa.

Quanto à segunda condição, certos demógrafos realmente falam no perigo de que o aumento dos recursos alimentares, se não fôr acompanhado por um progresso de ordem moral ou social, tenha como resultado um aumento da população devido à redução da taxa de mortalidade.

V

A QUALIDADE DA POPULAÇÃO

A fim de estudar o problema da qualidade, faz-se mister, talvez, analisarmos as características inatas do povo chinês; infelizmente a esse respeito poucos dados existem, de um modo geral. No tocante ao aspecto negativo da questão, é preciso levar em conta o recenseamento feito em 1942 na região do Kounming; as observações feitas *in loco* naquela ocasião, não podem deixar de nos convencer da gravidade do perigo representado pela ação dos fatores contrários à eugenia; os relatórios mostram, efetivamente, que, numa população indígena de cerca de 381.000 indivíduos, 2% são física ou mentalmente deficientes; essa percentagem abrange, em particular, cegos, inválidos, surdos-mudos, loucos e epilepticos. O perigo de uma degenerescência da raça parece evidente.

Se ampliarmos nosso inquérito, poderemos procurar a influência do meio social sobre as condições de vida. Quando se examinam as estatísticas demográficas estabelecidas entre 1940 e 1946, na localidade de Tchong-Koung, uma coletividade rural situada perto do Kounming, um fato impressionante se destaca: é que entre as quinze principais causas de morte, nos dois sexos, figuram seis doenças infecciosas, ou seja, o cólera, a disenteria, o sarampo, a varíola, o tifo e a tuberculose pulmonar.

Essa situação reflete a influência de um meio social desfavorável, propício à eclosão de toda espécie de males e ao aparecimento de condições de vida das mais precárias.

(14) NIHON TEIKOKU NENKAN, Anuário estatístico do Império japonês — Bureau de Estatística, Tóquio, n.º 51, 1932, p. 38.

De fato, nas zonas rurais, a vida humana é extremamente curta como demonstram os estudos levados a efeito entre os habitantes do Tcheng Koung, na província do Yun-Nan. As tabelas de mortalidade elaboradas segundo as estatísticas dessa região, mostram que a duração provável da vida, para cada criança que nasce, é de 33,8 anos para os homens e de 38 para as mulheres (15). Essa triste situação corresponde mais ou menos à que prevalecia no Massachussetts e no New Hampshire, em fins do século XVIII. Com efeito, naqueles dois Estados, em 1789, a duração provável da vida, no nascimento, era de 34,5 anos para os homens e 26,5 anos para as mulheres.

1. O casamento e a família.

Como resultado da evolução social rápida que se processa atualmente, a autoridade dos pais tende porém a diminuir e, no casamento, a iniciativa cabe, cada vez mais, aos próprios interessados. Esse abandono de tradições muito antigas tem importância capital no plano psicológico e social. A mudança manifestou-se primeiro entre as classes instruídas das grandes cidades, mas estas foram logo imitadas pelas classes médias e, em particular, pelos membros das profissões liberais, pelos industriais ou comerciantes dotados de certa cultura.

Os inquéritos recentes mostram que a família tradicional chinesa, em que pelo menos duas gerações vivem sob o mesmo teto, sempre favoreceu o desenvolvimento de famílias numerosas. Nesse tipo de comunidade, se o pai é que tem a chave do cofre, é o filho casado, que mora em sua companhia, que engendra os filhos. Essa divisão das funções econômicas e biológicas é considerada como uma das duas causas principais da multiplicidade das famílias numerosas na China. A outra causa, de caráter mais psicológico, reside, naturalmente, no culto dos antepassados. Inversamente, quando o grupo da família é do tipo reduzido o chefe da família é não somente quem engendra os filhos, como também quem tem que encontrar os meios de satisfazer as necessidades destes. Assim, não deixará de compreender que quanto mais filhos tiver, maiores serão os encargos que assumirá para alimentá-los e criá-los; é por essa razão que entre os chineses inteligentes, muitos repelem a idéia da família tradicional, para adotar a da família de tipo reduzido.

2. Limitação do número de nascimentos.

As mudanças a que acabamos de aludir, embora se processem de modo lento, progressivo e esporádico, implicam numa modificação dos costumes no plano psicológico e social por isso que influem diretamente no ponto de vista adotado a respeito da reprodução. Durante estes últimos anos, essa evolução adquiriu tal importância que os elementos mais avançados do país chegaram a expressar abertamente idéias radicalmente con-

trárias às velhas e poderosas tradições pelas quais se regulavam outrora os casos pessoais e de família e a falar, por exemplo, em limitação do número de nascimentos. Fiel aos seus antigos costumes, o chinês continua, em geral, desejando ter muitos filhos. Mas, graças a contatos mais íntimos e mais freqüentes com a Europa e com a América, novas idéias se propagaram na China, novos modos de vida foram introduzidos e certos especialistas em ciências sociais foram levados a reexaminar a civilização tradicional da nação. O progresso industrial e a vida da cidade tendem, como dissemos, a reduzir a taxa de natalidade. Uma evolução psicológica e afetiva levou alguns representantes das classes instruídas a defenderem a limitação dos nascimentos. Consideram estes que, não fixando qualquer limite ao número de filhos, as famílias são levadas a ultrapassar os recursos de que dispõem para garantir o alimento, a educação e a formação social de sua prole; chega-se, pois, assim, inelutavelmente, à degeneração do indivíduo, à desintegração da família e à ruína da coletividade.

Em 1922, depois de uma visita de Margaret Sanger à China, a propaganda para a limitação dos nascimentos passou ao primeiro plano da atualidade; a imprensa cotidiana e as revistas femininas publicaram edições especiais sobre o assunto. Esses esforços frutificaram, uma vez que, em 1930, abriu-se em Pei-ping, a primeira clínica anticoncepcionista logo seguida por outra. A atividade dessas clínicas foi, porém, interrompida em 1937 pela invasão japonesa. As duas instituições, funcionando sob a direção do Comité da Maternidade, se ocupavam de cerca de 1.300 famílias, grupo numérico portanto pouco importante, mas composto de adeptos fervorosos. Os casais que lutavam com dificuldades provenientes, por exemplo, de: 1.º — falta de dinheiro; 2.º — saúde precária de um dos cônjuges; 3.º — doença hereditária ou enfermidade de um dos cônjuges, podiam procurar naquelas clínicas conselhos ou auxílios para limitarem o número dos filhos.

A segunda guerra mundial deu considerável impulso aos inquéritos sobre problemas demográficos, o que levou o Ministério das Questões Sociais a constituir um comité encarregado de estudar a política a ser adotada em matéria de população. Depois de animadas e prolongadas discussões, preconizou esse Comité, entre outras coisas, a limitação do número de nascimentos como um dos meios eficazes para melhorar a qualidade da população. Embora essa recomendação tenha sido inicialmente rejeitada pelos dirigentes conservadores, do Kuomintang, foi finalmente aprovada pelo 6.º Congresso nacional do partido, a 17 de maio de 1945.

A julgar pelo funcionamento das clínicas de Pei-ping, parece que a limitação do número de nascimentos invadiu já não apenas as camadas superiores da sociedade, mas também as classes menos elevadas. Quando as clínicas anticoncepcionistas começaram a funcionar em Pei-ping por volta de 1930, foram patrocinadas primeiramente

(15) TA CHEN: *Population in modern China*, página 36.

por professores, funcionários e homens de negócios, isto é, principalmente por representantes das classes médias, mas também por certos membros das classes superiores. Pouco a pouco, a propaganda conseguiu chegar até os operários da cidade e os camponeses das vizinhanças. Em 1948, em Pei-ping, o Comité da Maternidade reiniciou, em colaboração com o Comité local da Infância, seus esforços de antes da guerra, visando garantir a limitação do número de nascimentos. A guerra e a agravação das condições sociais e econômicas por ela acarretada, ao que parece, provocaram estragos na população das cidades. Se a propaganda em favor da limitação do número de nascimentos tomar suficiente impulso e se estender a outras regiões do país, é de prever-se a baixa do índice de natalidade em proporções apreciáveis. Quando chegar esse dia, a família chinesa terá em média menos filhos, o nível de vida das massas se elevará e, no tocante à educação e à saúde, um progresso geral e considerável se verificará.

VI

CONCLUSÃO

A exposição sucinta que acabamos de fazer evidencia certos aspectos essenciais dos problemas demográficos da China. Relativamente à solução de alguns desses problemas também apresentamos diversas sugestões que podemos resumir da seguinte forma: modernização da agricultura, industrialização, migração, limitação do número de nascimentos. É pouco provável que os problemas demográficos da China possam ser resolvidos por um só desses métodos empregado isoladamente. É mais pela combinação de vários deles, até mesmo de todos que se poderia esperar reduzir os inconvenientes do superpovoamento e melhorar a situação econômico-social.

Para sermos mais precisos, formularemos, à base dos dados fornecidos nesta exposição, certo número de conclusões:

Em primeiro lugar, na China de hoje, diferentes grupos desejam dispor de estatísticas demográficas mais dignas de fé mas ainda não chegaram a resolver definitivamente a questão de saber se, na situação atual, o método mais prático e mais capaz de dar resultados satisfatórios consiste em realizar um recenseamento nacional completo ou uma série de sondagens estatísticas em escala nacional.

Segundo: na China como no estrangeiro, numerosas são as pessoas que pensam que a população chinesa crescerá consideravelmente em futuro próximo; mas raros são os que têm elementos para fornecer provas positivas em apoio dessa asserção.

Terceiro: a segunda guerra mundial e a guerra civil produzem na China efeitos catastróficos que cada dia se tornam mais evidentes. Pode-se esperar que essa verificação levará algumas pessoas a redobrar os esforços no sentido

do estabelecimento de uma paz estável no interior do país, como entre as nações do mundo.

Quarto: a fraqueza da produção alimentar chinesa, que não chega para as necessidades da população, mergulha o país inteiro na pobreza e na miséria. Todos os esforços possíveis deverão por conseguinte ser feitos para aumentar essa produção. Existe, porém, o perigo de que, se essa evolução não fôr acompanhada de algum progresso de ordem cultural, venha a mesma a criar outros problemas demográficos.

Quinto: como a industrialização da China assumirá provavelmente, no futuro, uma importância cada vez mais considerável, poderão alguns considerar interessante examinar se essa industrialização criará problemas análogos aos que surgiram no Ocidente desde a época da revolução industrial.

Sexto: cogitar-se-á que influência terão as modificações que parecem produzir-se nos costumes chineses de casamento e de família, sobre a evolução demográfica da China moderna.

Finalmente, levando-se em conta modificações sensíveis que já se produziram nos costumes chineses, parece que a limitação do número de nascimentos esteja destinada a ter, em futuro imediato, um papel bastante importante na evolução social.

BIBLIOGRAFIA

a) Livros

- BUCK (J. L.) — *Land utilization in China*, University of Chicago Press, 1937.
- CARR-SAUNDERS (A. M.) — *World population*, Oxford, Londres, 1936.
- CHEN, TA. — *Population in modern China*, University of Chicago Press, 1946.
- CHEN, TA. — *Emigrant Communities in South China*, Comité d'étude des problèmes du Pacifique, N. Y., 1940.
- CHEN, TA. — *Population problems*, Commercial Press, Shanghai, 1934, deuxième édition (em chinês).
- LIEU (D. K.) — *The growth and industrialization of Shanghai*, China Institute of Pacific Relations, Shanghai, 1936.
- THOMPSON, WARREN (D.) — *Population and Peace in the Pacific*, University of Chicago Press, 1946.
- TSUI (H. C.) — *New viewpoints of the three people's principles* (Principles of nationalism, democracy and livelihood). Commercial Press, Shanghai (em chinês).
- WILCOX (Walter F.) (éditeur). — *International Migrations*, National Bureau of Economic Research, N. Y., 1931, vol. 2, ch. I: Increase in the population of the earth of the continents since 1650.
- WILCOX (Walter F.) (éditeur). — *Studies in American demography*, Cornell University Press, 1940, Appendix 2: *The population of China and its modern increase*.
- WITTFOGEL (K. A.) — *Wirtschaft und Gesellschaft Chinas*, Leipzig, 1931.
- BATES (M. S.) — *The Nanking population: Employment, earnings and expenditures*, International Relief Committee, Nankin, 1939.

- CHANG (C. C.) — *China's Food Problem*. China Institute of Pacific Relations, Changhaï, 1933.
- CHIAO (C. M.), THOMPSON (W. S. D. T.) — *An experiment in the registration of vital statistics in China*. Scripps foundation for research in population problems. Oxford, Ohio, 1938.
- CHINE. — Direction du budget, de la comptabilité et des statistiques: Recensement effectué dans divers Hsien du Se-Tchouen. Tchoung-King, 1943 (em chinês).
- FONG (H. D.) — *China's industrialization*. China Institute of Pacific relations, Changhaï, 1931.
- HO (Franklin L.) — *Movement of population to northeastern frontier in China*. China Institute of Pacific relations, Changhaï, 1931.
- HWAING (Tsong) — *Methode und Ergebnisse der neuesten Bevoelkerungssstatistik Chinas*. Londres, 1933.
- INSTITUT DU RECENSEMENT, UNIVERSITÉ DE TSING HUA. — *The experimental registration of vital statistics at Cheng Kung and Kun Yang*. Tchen Kongg, Yunnan juin 1946 (em chinês).
- LIU (Namning) — *Contribution à l'étude de la population chinoise*. Genève, Imprimerie et Editions Union, 1935.
- NI (Ernest) — *A study of the population structure in the Kunming metropolitan community*. These, University of Chicago, 1948.
- PAN (CHIA-LIN). — *The registration of vital statistics*. Institute of Social Science Research, Academia Sinica, Nankin, 1936 (em chinês).
- PAN (CHIA-LIN). — *An evaluation of the population registration systems in Europe and Asia* — These, Stanford University, 1945.
- SU (RU-CHIANG). — *Birth Control in China*. These, University of Chicago, 1946.
- TAWNEY (R. H.) (éditeur). — *Agrarian China: selected source materials from Chinese authors*. Institute of Pacific Relations, Changhaï, 1948.
- WANG (SHIH-TA). — *Recent estimates of China's population*. Institute of Social Research, Pei-Ping, 1931 (em chinês).
- WANG (SHIH-TA). — *The Minchingpu census of 1909-1911: a new study based on recently discovered documents*. Institute of Social Research, Pei-ping, 1931 (em chinês).
- WONG (W. H.) — *Distribution of population and land utilization in China*. China Institute of Pacific Relations, Changhaï, 1933.
- WOU (C. C.) — *Plan for China's industrialization (Data paper for Conference of Institute of Pacific Relations, Hot Springs, Virginia, 1945)*. Hot Springs, Virginia 1945.
- b) Artigos
- BRITTON (R. S.) — *Census in ancient China: Population*. Editado por E. C. Rhodes), Londres, vol. 1, n.º 3, nov. 1934.
- CHEN (CHANG-HONG). — *Some phases of China's population problem*. Bulletin, Institut international de statistique: 24 (2): 18-54, Tóquio, 1930.
- CHEN (CHANG-HON). — *Changes in the growth of China's population in the last 182 years*. Chinese Economic Journal, Changhaï, jan.º 1927.
- CHEN (C. S.) — *The Chinese census of population since 1712*. Institut international de statistique: 25 (2) 122-134, Tóquio, 1930.
- CHEN, TA. — *The need of population research in China: Population Studies*. Universidade de Cambridge, Londres, março 1948.
- CHEN, TA. — *Proposal for the first national census of China by sampling*. Celebrations on Far Eastern Culture and Society, 3 abril 1947.
- CHEN, TA. — *Factors of Urban growth in China*. Documento lido nas Conferências internacionais de estatística, Washington, D. C., 17 setembro 1947.
- CHEN (WARREN H. Y.) — *An estimate of the population of China in 1929*. Bulletin, Institut international de statistique, vol. 25 (2) 55-87, Tóquio, 1930.
- CHIAO (G. M.) — *Rural population and vital statistics for selected areas of China, 1929-31*. Chinese Economic Journal, Changhaï, vol. 14, ns. 3 et 4.
- CHIAO (G. M.) — *A study of the Chinese population*. Milbank Memorial Fund Quarterly: 11 (4) page 341; 12 (1): 85-96; 12 (2): 171-183; 12 (3): 270-282, agosto 1933, jan.º, abril e julho 1934.
- CHINE. — Direction du budget, de la comptabilité et des statistiques, The Statistical Mounthly, último número publicado em 1948.
- CHINE. — Ministère de l'Information: Les statistiques de population présentées par provinces, 3 mars 1947, Tchoung-King (em chinês).
- FITZGERALD (C. P.) — *Historical evidence for the growth of the Chinese population*. Sociological Review, Londres, 28: 133-148: 267-273, 1936.
- JAFFE (A. J.) — *A review of the censuses and demographic statistics of China* — Population Studies, déc. 1947. Londres.
- JAFFE, (A. J.) — *Notes on the rate of Growth of the Chinese population*. Human Biology, fevereiro 1947.
- LAMSON (H. D.) — *Population studies: size of the Chinese family in relation to age, occupation and education*. Chinese Economic Journal, Changhaï, dezembro, 1932.
- LIEU (D. K.) — *The 1912 census of China*. Institut international de statistique, 26 (2): 85-101, Madrid, 1931.
- NOTE STEIN (F. W.) e CHIAO (C. M.) — "Population" chapitre VIII de l'ouvrage de J. L. Buck: *Land utilization in China*.
- NOTE STEIN (F. W.) e CHIAO (C. M.) — *A demographic study of 38,256 rural families in China*. Congrès international de la population, Paris, 1937; III Démographie Statistique, Stude d'ensemble, páginas 32-55.
- POPULATION INDEX. — *School of Public Affairs, Princeton University: Current estimates of the size and distribution of China's population*. jan.º 1948.
- SEIFERT (H. E.) — *Life tables for Chinese farmers*. Milbank Memorial Fund Quarterly, 13 (3): 233-236, julho 1935.
- TAO, MENG-HO et WANG, SHIH-TA. — *Population, Chinese Year Book, 1936-37*. Commercial Press, Changhaï, 1936.
- THOMPSON, WARREN (S.) — *Population prospects for China and Southeast Asia*. Annales de l'American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, janeiro 1945.
- WILCOX, WALTER (F.) — *The population of China in 1910*. Journal of American Statistical Association, março 1928.
- WILCOX, WALTER (F.) — *A westerner's effort to estimate the population of China and its increase since 1650*. Bulletin, Institut international de statistique, 25 (3): 156-170, La Haye, 1931.
- YUAN (I. C.) — *Life table a southern Chinese family from 1365 to 1849*. Human Biology, maio 1931.
- YUAN (I. C.) — *The influence of heredity upon the duration of life in man based on a Chinese genealogy from 1365 to 1914*. Human Biology, fevereiro, 1932.
- YUAN (I. C.) — *Vital statistics of Peiping Health Station*. Natural history Bulletin, Pei-ping 1932-33, vol. 7, partie 4, pp. 273-292.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO OTHON SÉRVULO DE VASCONCELLÓS

ORGANIZAÇÃO

Planos de Reorganização dos Órgãos da Administração Civil do Governo Federal Americano

(Continuação)

PLANO N.º 1

DEPARTAMENTO DO TESOURO

Seção 1 — *Transferência de Atribuições para o Secretário* — “a” — Exceto o disposto em contrário na subseção “b” desta seção e sujeito às disposições da subseção “c” da mesma, ficam pela presente transferidas para o Secretário do Tesouro as atribuições de todas as demais autoridades do Departamento, assim como todas as atribuições de todos os órgãos e servidores do mesmo.

— “b” — O disposto nesta seção não se aplica às atribuições conferidas pelo *Administrative Procedure Act* (60 Stat. 237) aos auditores empregados pelo Departamento do Tesouro. — “c” — Não obstante a transferência para o Secretário do Tesouro das atribuições da Guarda Costeira dos Estados Unidos e de seu Comandante, transferência esta efetuada pelo disposto na subseção “a” desta seção, a referida Guarda Costeira passará a funcionar como parte integrante da Armada, sujeita às ordens do Secretário da Marinha em tempo de guerra ou quando o Presidente da República assim o determinar, conforme o previsto na Seção 1 da lei de 28 de janeiro de 1915 (ch. 20, 38 Stat. 800).

Seção 2 — *Desempenho das Atribuições do Secretário* — O Secretário do Tesouro pode, de tempos a tempos, tomar as providências que considere adequadas a fim de autorizar o desempenho, por qualquer outra autoridade, órgão ou servidor do Departamento do Tesouro, de qualquer de suas atribuições, inclusive as que lhe forem transferidas pelos dispositivos deste plano de reorganização.

Seção 3 — *Secretário Administrativo Assistente* — Haverá no Departamento do Tesouro um Secretário Administrativo Assistente que será nomeado, com a aprovação do Presidente da República, pelo Secretário do Tesouro dentre os

integrantes do quadro de cargos classificados, o qual desempenhará as funções que o Secretário do Tesouro lhe determinar e perceberá vencimentos à razão de 14.000 dólares por ano.

Seção 4 — *Transferências Acidentais* — O Secretário do Tesouro pode, de tempos a tempos, efetuar transferências dentro do Departamento do Tesouro de quaisquer processos, materiais, servidores e saldos não utilizados (disponíveis no momento ou de que se poderá dispor mais tarde) de verbas, créditos e outros fundos do Departamento, desde que considere necessária a medida a fim de cumprir as disposições deste plano.

PLANO N.º 2

DEPARTAMENTO DE JUSTIÇA

Seção 1 — *Transferência de Atribuições para o Procurador Geral* — “a” — Exceto o disposto em contrário na subseção “b” desta seção, ficam pela presente transferidas para o Procurador Geral todas as atribuições de todas as demais autoridades do Departamento de Justiça assim como todas as atribuições de todos os órgãos e servidores do mesmo — “b” — O disposto nesta seção não se aplica às atribuições conferidas pelo *Administrative Procedure Act* (60 Stat. 237) aos auditores empregados pelo Departamento de Justiça e nem às atribuições dos *Federal Prison Industries, Inc.*, do Conselho de Diretores e das autoridades dirigentes dos *Federal Prison Industries, Inc.* ou do *Board of Parole*. (1)

Seção 2 — *Desempenho de Atribuições do Procurador Geral* — O Procurador Geral pode, de tempos a tempos, tomar as providências que

(1) Indústrias Incorporadas das Prisões Federais e Conselho de Liberação Condicional.

considere necessárias a fim de autorizar o desempenho por qualquer outra autoridade, órgão ou servidor do Departamento de Justiça de qualquer de suas atribuições, inclusive as que lhe forem transferidas pelos dispositivos deste plano de reorganização.

Seção 3 — *Procurador Geral Adjunto* — O título de "Assistente do Procurador Geral" fica, por esta seção, mudado para o de "Procurador Geral Adjunto".

Seção 4 — *Procurador Geral Assistente* — Haverá no Departamento de Justiça um Procurador Geral Assistente a mais que será nomeado pelo Presidente da República ouvido o Senado e com sua aprovação, Assistente este que auxiliará o Procurador Geral no cumprimento de seus deveres e perceberá os vencimentos iguais aos estipulados em lei para os demais assistentes. O cargo de solicitador Geral Assistente, criado pela seção 16, "a", da lei de 16 de junho de 1933 (48 Stat. 307) fica extinto mas o seu ocupante, logo que entrem em vigor os dispositivos deste plano de reorganização, passará a ser, independente de nomeação, Primeiro Procurador Geral Assistente em exercício.

Seção 5 — *Assistente Administrativo do Procurador Geral* — Haverá no Departamento de Justiça um Assistente Administrativo do Procurador Geral que será nomeado, com a aprovação do Presidente da República, pelo Procurador Geral dentre os integrantes do quadro de cargos classificados, Assistente Administrativo este que desempenhará as funções que lhe forem determinadas pelo Procurador Geral e perceberá vencimentos à razão de 14.000 dólares por ano.

Seção 6 — *Transferências Acidentais* — O Procurador Geral pode, de tempos a tempo, realizar transferências, dentro do Departamento de Justiça, de quaisquer processos, materiais, servidores e saldos não utilizados (disponíveis no momento ou de que se poderá dispor mais tarde) de verbas, créditos e outros fundos do Departamento, desde que considere necessária a medida a fim de cumprir as disposições deste plano.

PLANO N.º 3

DEPARTAMENTO DO INTERIOR

Seção 1 — *Transferência de atribuições para o Secretário* — "a" — Exceto o disposto na subseção "b" — desta seção, são pela presente transferidas para o Secretário do Interior todas as atribuições de todas as demais autoridades do Departamento do Interior, assim como todas as atribuições de todos os órgãos e servidores do mesmo.

"b" — O disposto nesta seção não se aplica às atribuições conferidas pelo *Administrative Procedure Act* (60 Stat. 237) aos auditores empregados pelo Departamento do Interior e nem as conferidas a *Virgin Islands Corporation* ou a

suas autoridades dirigentes e seu Conselho de Diretores (2).

Seção 2 — *Desempenho de Atribuições do Secretário* — O Secretário do Interior pode, de tempos a tempos, tomar as providências que considere adequadas a fim de autorizar o desempenho por qualquer outra autoridade, órgão ou servidor do Departamento do Interior de qualquer de suas atribuições inclusive as que lhe forem transferidas pelos dispositivos deste plano de organização.

Seção 3 — *Secretário do Interior Assistente* — Haverá no Departamento do Interior um Secretário Assistente a mais que será nomeado pelo Presidente da República, ouvido o Senado e com sua aprovação, Secretário Assistente este que desempenhará as funções que lhe forem determinadas pelo Secretário e que perceberá vencimentos iguais aos estipulados em lei para os Secretários Assistentes dos chefes executivos dos departamentos.

Seção 4 — *Assistente Administrativo do Secretário* — Haverá no Departamento do Interior um Assistente Administrativo do Secretário do Interior que será nomeado, com a aprovação do Presidente da República e dentre os integrantes do quadro de cargos classificados, pelo Secretário do Departamento, Secretário Assistente este que desempenhará as funções que lhe forem determinadas pelo Secretário e que perceberá vencimentos à razão de 14.000 dólares por ano.

Seção 5 — *Transferências Acidentais* — O Secretário do Interior pode, de tempos a tempos, realizar transferência, dentro do Departamento do Interior, de quaisquer processos, materiais, servidores e saldos não utilizados (disponíveis ou de que se poderá dispor posteriormente) de verbas, créditos e outros fundos deste Departamento, desde que considere necessária a medida a fim de cumprir as disposições deste plano.

PLANO N.º 4

DEPARTAMENTO DA AGRICULTURA

Seção 1 — *Transferências de atribuições para o Secretário* — "a" — Exceto o disposto em contrário na subseção "b" desta seção, ficam pela presente transferidas para o Secretário da Agricultura todas as atribuições de todas as demais autoridades do Departamento de Agricultura, assim como todas as atribuições dos órgãos e servidores do mesmo.

"b" — O disposto nesta seção não se aplica às atribuições conferidas pelo *Administrative Procedure Act* (60 Stat. 237) aos auditores empregados pelo Departamento da Agricultura, aos conselhos de diretores e autoridades dirigentes de órgãos como a *Junta Consultiva da Commodity Credit Corporation* (3).

(2) Corporação das Ilhas Virgens.

(3) Corporação de Crédito ao Comércio de Mercadorias.

Seção 2 — *Desempenho das Atribuições de Secretário* — O Secretário da Agricultura pode, de tempos a tempos, tomar as providências que considere adequadas a fim de autorizar o desempenho por qualquer outra autoridade, órgão ou servidor do Departamento da Agricultura de qualquer de suas atribuições, inclusive as que lhe forem transferidas pelos dispositivos deste plano de reorganização.

Seção 3 — *Secretários Assistentes da Agricultura* — Haverá no Departamento da Agricultura mais dois Secretários Assistentes que serão nomeados, ouvido o Senado e com sua aprovação, pelo Presidente da República, Secretários Assistentes estes que desempenharão as funções que lhes forem determinadas pelo Secretário da Agricultura e que perceberão vencimentos iguais aos estipulados em lei para os Secretários Assistentes dos chefes executivos dos departamentos.

Seção 4 — Haverá no Departamento da Agricultura um Assistente Administrativo do Se-

cretário da Agricultura que será nomeado, com a aprovação do Presidente da República, dentre os integrantes do quadro de cargos classificados, pelo Secretário da Agricultura, Secretário Assistente este que desempenhará as funções que lhe forem determinadas pelo Secretário que perceberá vencimentos à razão de 14.000 dólares por ano.

Seção 5 — *Transferências Acidentais* — O Secretário da Agricultura pode, de tempos a tempos, realizar transferências, dentro do Departamento da Agricultura, de quaisquer processos, materiais, servidores e saldos não utilizados (disponíveis no momento ou de que se poderá dispor mais tarde) de verbas, créditos e outros fundos deste Departamento desde que considere necessária a medida a fim de cumprir as disposições deste plano.

(continua)

PESSOAL

Estabilidade de Extranumerário

JOSÉ MEDEIROS

COMO é sabido, os extranumerários em geral são sempre admitidos a título precário, não lhes sendo aplicável o instituto da estabilidade, qualquer que seja o tempo de serviço que possuir, porquanto a razão de ser dêsse pessoal é a de "suprir temporariamente deficiência dos quadros do funcionalismo", nos termos expressos mas inexpressivos do Decreto-lei n.º 240, de 1938.

Na verdade, conforme já salientamos em artigo publicado nesta Revista (1), desde o princípio essa definição não representava, de maneira alguma, a realidade, eis que o número de extranumerários excede, desde algum tempo, ao de funcionários. Dêsse modo, não se pode, de sã consciência, anatematizar os extranumerários de bastardos do serviço, considerando-os facilmente dispensáveis. Ao contrário. A legislação brasileira sempre cuidou de proporcionar aos funcionários uma condição de estabilidade tão sólida que redundou em sério prejuízo para o serviço, predispondo-os à ineficiência e ao marasmo. Em face disso, os serviços públicos, não podendo contar inteiramente com os seus "titulados", se apoiam no esforço dos extranumerários, que se encontram

sempre sob a ameaça da demissibilidade *ad-nutum*. Por isso, cremos não exagerar se, na fase atual, considerarmos o pessoal extranumerário o verdadeiro esteio da Administração Pública. E' suficiente declarar-se que há repartições trabalhando eficientemente apenas com extranumerários, sem nenhum funcionário em sua lotação.

Atualmente, os extranumerários exercem cargos de confiança ou funções de chefia, fazendo séria concorrência aos funcionários, antigos "donos" exclusivos dêsses postos. E nisso não vai nenhuma crítica acerba aos funcionários. Sômente queremos acentuar que a situação igualitária se reveste de inegável característico de justiça. Assim, o exercício de posições-chaves na Administração comprova, com evidência de ferir os olhos, que já vai longe a época em que os extranumerários podiam ser considerados simples "pessoal auxiliar". Nessa altura, convém recordar que os franceses acham que "L'Administration c'est l'homme". E no serviço público brasileiro, o *homem-extranumerário* nada tem a dever ao *homem-funcionário*. Ambos trabalham, ombro a ombro, para realizar as atividades meios ou fins dos órgãos estatais.

Realmente, conforme ressaltou Lawrence Appleby, "nenhuma atividade pode ser exercida com eficiência, quando não se dá a devida atenção ao

(1) "À Margem do art. 23 do Ato Constitucional" — In "Revista do Serviço Público" — abril de 1949 — págs. 18 a 20.

pessoal nela envolvido. Não há atividade, dentre as que competem a um administrador, que seja tão importante quanto as que dizem respeito ao pessoal da sua organização". (2)

E esse objetivo, acrescentamos, somente será alcançado se forem concedidas a tais servidores compensações justas ao trabalho principalmente em referência à possibilidade de progresso financeiro. Retornamos a Appley porque ele é um exemplo de clareza e evidência. Eis o que nos ensina o mestre americano: "alguns dos senhores talvez apreciem baseball e tenham assistido a diversos jogos importantes, onde são empregados placares muito complicados e minuciosos. Possivelmente, os senhores notaram que cada vez que um número é retirado desses placares, um rosto humano aparece em lugar dele. Se os senhores lidam com estatística de pessoal, lembrem-se disso. Se afastarem os números, verão homens. Todos os números representam atividades humanas e os senhores somente poderão modificá-los, modificando essas criaturas, alterando seus hábitos e atitudes, aumentando a sua capacidade e aperfeiçoando os seus conhecimentos. Não se deve tratar gente com regulamentos, processos e padrões limitados e estreitos. Se qualquer agência de pessoal perder o seu aspecto humano, terá perdido a sua razão de ser". Advém daí a inadiável necessidade de aplicar-se o princípio moralizador e estimulante da igualdade de tratamento entre todos aqueles que estão colocados em idêntico nível funcional, seja concedendo-lhes os mesmos direitos e vantagens, seja exigindo-lhes iguais deveres e responsabilidades.

Isso porque, na prática, o chefe não pode estar limitando os encargos de seus subordinados, para exigir maior capacidade de trabalho daqueles que percebem remuneração mais compensadora. Por outro lado, não é justo exigir-se igual esforço para todos, quando há grande desnível de retribuição pecuniária.

Os constituintes de 1946, percebendo esse estado de coisas, procuraram sanar essa desigualdade, elaborando a norma contida no artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no sentido de considerar equiparados aos funcionários, para os efeitos de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias, os extranumerários que, à data da promulgação daquele Ato, exercessem funções de caráter permanente havia mais de cinco anos, ou em virtude de concurso ou prova de habilitação.

Mas, como não podia deixar de ser, inúmeras dúvidas têm sido suscitadas em torno desse decantado artigo 23. Não é nosso objetivo analisá-las uma por uma, mesmo porque semelhante análise não caberia nos limites estreitos de um ar-

tigo. Contentar-nos-emos em comentar apenas uma das controvérsias: se o extranumerário amparado pelo dispositivo constitucional aludido perde os direitos que lhe haviam sido assegurados quando aceita outra função também de extranumerário.

Eis o ponto interessantíssimo que servirá de tema aos presentes comentários. Duas opiniões contrárias se digladiam no campo da interpretação e hermenêutica jurídico-administrativa. Somos daqueles que concluem pela negativa, na questão proposta: o extranumerário não perde os direitos conferidos pelo artigo 23 quando aceita outra função. Assim entendemos porque consideramos esses direitos essencialmente pessoais. Tais direitos se referem estritamente à pessoa, pois nasceram em virtude de quem exercia, na ocasião, a função de extranumerário. O preceito do Ato Constitucional não estabeleceu que as vantagens mencionadas somente eram asseguradas ao extranumerário enquanto estivesse na função exercida em 18 de setembro de 1946. Não houve limite circunscrevendo unicamente àquela função. Assim, nada impede que haja, mais tarde, em plena vigência da estabilidade, mudança de função.

A estabilidade concedível ao funcionário não é um atributo essencialmente pessoal. Esse instituto se encontra estreitamente vinculado ao cargo ocupado pelo funcionário, de onde naturalmente provém. A estabilidade nasceu e existe em razão do cargo, não do ocupante, pois é elemento formador da figura jurídica do cargo público. Só com o interstício se vinculará ao ocupante. A exigência feita à pessoa do funcionário é apenas quanto ao tempo: dois anos de exercício para o nomeado mediante prévia habilitação em concurso ou cinco anos quando a nomeação não é precedida desse requisito (artigo 188 da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946). Já o extranumerário amparado pelo artigo 23 do Ato Constitucional não se encontra em situação idêntica à focalizada. A estabilidade que lhe foi conferida se reveste de características especiais. Assim é que, pelo exercício da respectiva função, ele normalmente jamais adquire estabilidade. É um instituto cujo gozo lhe é expressamente vedado por lei (artigo 2.º do Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943). Fez-se mister norma excepcional para conferir-lhe esse direito, também em caráter excepcionalíssimo. Em face dessa circunstância, não se deve interpretar o artigo 23 com base exclusivamente nos preceitos legais vigentes ou nos princípios gerais que presidem à sistemática de pessoal. Torna-se necessário ao aplicador buscar as fontes de onde dimanaram a razão de ser da norma. É que, em contraposição ao brocardo *In Claris Cessat Interpretatio*, seria lícito invocar outro, de Celso: "saber as leis não é conhecer-lhes as palavras, porém a sua força e poder", porquanto o conceito de clareza, em hermenêutica jurídica, é relativo. Assim não se pode, conscientemente, cingir o preceito revolu-

(2) Lawrence A. Appley — "Como organizar a administração de pessoal" — In "Revista do Serviço Público" — outubro de 1943 — págs. 37 a 42.

cionário aos estreitos escaninhos da legislação aplicável aos extranumerários em geral, aliás já modularmente abalada. Em verdade, conforme acentuou o Ministro Artur Marinho, do Tribunal Federal de Recursos, em brilhante voto proferido em recente mandado de segurança (3), “se se reconhece a estabilidade, reconhece-se que tem direito à permanência do serviço”, pois, como afirmou de maneira categórica, “só há estabilidade no serviço, o que difere de estabilidade no cargo”.

Como é evidente, a transladação em causa não implica em mudança de categoria funcional, porquanto continua a ser extranumerário, tal como o era na época da promulgação da Carta Magna. Em virtude dessa circunstância, não deve prevalecer o argumento de que aqueles que sustentam ponto de vista idêntico ao nosso reconhecem que o extranumerário estável leva vantagem sobre o funcionário, a quem fôra equiparado, para alguns efeitos, pois o funcionário estável, ao aceitar uma função de extranumerário, perde os direitos decorrentes do cargo de que era ocupante efetivo. Mas, convenhamos que são situações bastante diferentes, merecendo, por isso, soluções também desiguais. No primeiro caso, o extranumerário não muda de categoria funcional. Nesta ou naquela função, ele continua a ser o que sempre foi — extranumerário. Enquanto que o funcionário perde essa qualidade, para ingressar noutra categoria funcional: a de extranumerário. Entender de modo contrário, seria reconhecer que o extranumerário recebeu um autêntico presente de grego. Ele é estável, porém não pode mudar de função; é obrigado a permanecer na mesma função em que a Constituição o encontrou, sob pena (porque é uma verdadeira penalidade) de renunciar aos direitos já adquiridos.

O próprio Estatuto consagrou o princípio de que a estabilidade não se refere ao cargo, mas sim ao serviço público. Ora, se o extranumerário, ao mudar de função, não perde a qualidade intrínseca de *extranumerário*, deverá continuar a possuir a estabilidade concedida.

Em sua tese de concurso à carreira de Técnico de Administração do Departamento Administrativo do Serviço Público, Moacir de Matos Peixoto esclareceu que “a promoção é o meio mais capaz de estimular o funcionário e que o estímulo é condição *sine qua non* da eficiência”. À luz destes dados, chegaremos ao seguinte resultado: “o funcionário que sabe não poder ser promovido, desinteressa-se do serviço; como consequência, torna-se menos eficiente, prejudicando quicá toda a organização de que faz parte” (4). Ao aspecto focalizado no presente artigo pode-se apli-

car essas considerações judiciosas. Petrificar o extranumerário na função que exercia à data da Constituição seria destruir todos os seus planos de acesso funcional, desde que a concretização desses planos importasse em perda das garantias que a estabilidade sempre traz consigo. E esse desestímulo logicamente, iria repercutir no serviço, porquanto é inegável que o servidor insatisfeito é um servidor ineficiente. Torna-se oportuno transcrever o testemunho do filósofo norte-americano Fulton Sheen: “O justificável orgulho que deriva de uma tarefa bem cumprida retira ao trabalho todos os seus caracteres enfadonhos. Aquêles que se conservaram fiéis a esse conceito sabem tirar partido de qualquer espécie de tarefa. Esses conhecem a satisfação do “trabalho bem feito”, seja empenhados em consertar uma cadeira ou em limpar um estábulo ou em talhar uma imagem para a igreja. Sua dignidade e o respeito de si próprio são engrandecidos pela disciplina do trabalho realizado com perfeição”.

Além de tudo, a situação inversa seria tremendamente injusta e desestimulante. Exemplifiquemos com um extranumerário-diarista que teve a desdita de acalantar o sonho da estabilidade, não querendo perdê-la por nada, agarrando-se a ela com unhas e dentes. Ora, todos sabemos que o diarista não tem possibilidade legal de melhoria de salário, como a possui o mensalista. No entanto, para amenizar essa lacuna, a administração sistematicamente adota o critério de dispensar o diarista merecedor de melhoria e ao mesmo tempo admiti-lo em outra função de salário mais elevado. Mas, se a mudança de função implicar em perda dos direitos outorgados pelo art. 23, aos amparados não é possível aplicar esse salutar critério, ficando, portanto, à margem da melhoria financeira, embora preservando a fatídica estabilidade. Em face disso, indagamos: foi esse o objetivo do art. 23? E' evidente que não. Um dispositivo que visou a beneficiar, não pode nem deve prejudicar.

Aliás, nas razões do veto presidencial, apôsto ao projeto do qual resultou a Lei n.º 525-A, de 1948, que intentou regulamentar o dispositivo constitucional em questão, foi salientado que “a concessão de estabilidade e outros benefícios a determinados grupos de servidores, não deve constituir fonte permanente de outros favores, visando colocá-los em plano superior aos da mesma categoria”. Dessa transcrição oportuna derivam os dois postulados nucleares de nosso raciocínio: 1.º) o caráter pessoal dos benefícios e 2.º) a permanência na categoria funcional, sem perda dos direitos assegurados, mesmo mudando de função.

(3) Recurso de Mandado de Segurança n.º 105 — Distrito Federal, in “Diário da Justiça” de 21 de abril de 1950, págs. 1241 a 1243.

(4) Moacir de Matos Peixoto — “O Problema da Promoção — Alguns aspectos” — Imprensa Nacional — 1944 — p. 19.

DOCUMENTAÇÃO

Elementos de Documentação

IBANY DA CUNHA RIBEIRO

3.^a AULA

RESUMINDO o que são “documentos” para o Serviço Público Federal, de uma forma ampla, sob o título de Correspondência Oficial, podemos citar o que se segue:

A correspondência oficial é constituída pelos documentos concernentes ao serviço público.

Tôda correspondência oficial é propriedade do Estado. Nenhuma peça dessa correspondência deve ser destruída ou desviada do arquivo sem prévia e expressa autorização que deve depender de um estudo minucioso a fim de se julgar se de fato o documento nenhum valor apresenta quer administrativo quer histórico.

A correspondência de uma determinada organização pode ser externa ou interna, conforme seja trocada entre suas próprias dependências ou com autoridades estranhas à organização, ou particulares.

Quanto à natureza do assunto, classifica-se em secreta, confidencial, reservada e ostensiva ou ordinária. (Decreto n.º 1.081, de 3-9-36).

Secreta é a que se refere exclusivamente a documentos ou informações que exijam absoluto sigilo, e cuja divulgação possa comprometer a segurança, a integridade do Estado ou as suas relações internacionais.

Confidencial é a que diz respeito a informações de caráter pessoal ou a assuntos cujo conhecimento deva ficar o mais restrito possível.

Reservada é aquela cujo resguardo seja restrito ou transitório.

Ostensiva ou ordinária é a que não se acha incluída nas classes anteriores e cuja divulgação não prejudique a administração.

A remessa da correspondência secreta e confidencial deve ser feita em sobrecartas opacas e lacradas.

Ainda se pode classificar a correspondência em “comum” e “urgente”. É sempre conveniente assinalar, de uma forma bem visível, a urgente, ou seja, pela própria palavra “URGENTE” a tinta vermelha ou usando papel com barra vermelha ou de qualquer outra forma, de modo a permitir seja ela sempre expedida, distribuída ou encaminhada, mais rapidamente que a comum por mala ou portador especial.

DIVERSAS FORMAS DE CORRESPONDÊNCIA

Exposição de Motivos — Documentos em que os Ministros de Estado, Presidentes e Diretores de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República a ele se dirigem, expondo ou encaminhando assunto de sua pasta que dependa de despacho ou decreto presidencial.

Avisos — Forma de correspondência entre Ministros de Estado, Governadores Estaduais e Presidentes de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República.

Ofícios — Forma de correspondência entre as demais autoridades.

Despachos — Atos pelos quais as autoridades solucionam os assuntos submetidos à sua apreciação, e, também, do M. das Relações Exteriores para as Missões Diplomáticas, Consulados e funcionários daquele Ministério.

Cartas — Documentos em forma epistolar, usados nos mesmos casos dos Avisos e Ofícios, porém, menos protocolares.

Circulares — Documentos enviados simultaneamente a vários destinatários.

Memorandos — Forma de correspondência de uso interno, expondo, resumindo ou recapitulando qualquer assunto.

Ordem de Serviço — Documentos determinando normas de trabalho e instruções a serem seguidas em relação a determinados serviços.

Portarias — Documentos em que os Ministros ou Dirigentes de Repartições aprovam instruções e modelos, determinam providências ou fazem designações, admissões ou dispensas.

Requerimentos — Documentos em que os signatários pedem a concessão de um favor regulamentar ou o reconhecimento de um direito.

Tel. e Radiogramas — Correspondência trocada em casos urgentes.

Certidões — Documentos em que são descritos de forma clara, precisa e circunstanciada fatos ou atos registrados em outros documentos ou livros.

Decretos — Documentos em que o Presidente da República baixa regulamentos para a execução das leis, fez designações, nomeações, promoções, etc.

Editais — Avisos ao público em geral ou a grupos de interessados, destinados à publicação e ampla divulgação, chamando a atenção para um ato ou fato administrativo.

Relatórios — Documentos nos quais se relata a uma autoridade superior o desenvolvimento dos trabalhos, relativamente a certos serviços especiais ou num determinado período.

Atas — Exposição do que ocorre durante reuniões, conferências, etc.

Térmos — Espécie de atas em que se descrevem fatos, tais como posse de funcionários, etc.

Notas — Correspondência trocada entre o M. das Relações Exteriores e as Representações Diplomáticas estrangeiras.

DA REDAÇÃO DA CORRESPONDÊNCIA

A redação oficial deve, primordialmente, ser clara e sucinta. Cada documento deve tratar exclusivamente de um assunto.

De um modo geral, as Exp. de Motivos, Avisos, Ofícios constam das seguintes partes:

Cabeçalho — Compreende data, número e invocação. E' conveniente que as iniciais da seção responsável pela redação preceda o número.

Texto — Compreendendo a introdução, o texto propriamente dito, e a conclusão. A introdução deve constar de uma exposição simples, curta e precisa do que ocorre com o caso em questão, de forma a facilitar o conhecimento pronto do assunto. Do texto propriamente devem constar todas as informações que se fizerem necessárias para o esclarecimento do assunto, e o estudo pormenorizado do mesmo. Da conclusão, como o próprio nome o indica, a solução exigida no caso ou o pedido das providências convenientes.

Fecho — Fórmula de cortesia usada para terminar, variando conforme a categoria do destinatário e do signatário. Usam-se, geralmente, os seguintes:

Nas Exp. Mot.: Aproveito a oportunidade para apresentar (ou reiterar) a Vossa Excelência os protestos do meus mais profundo respeito: Nos Avisos: Aproveito a oportunidade para (reiterar) a Vossa Excelência os protestos de minha alta estima e consideração.

Nos Ofícios: Aproveito a oportunidade para apresentar (ou reiterar) a Vossa Senhoria os protestos da minha distinta consideração.

Há, ainda, algumas repartições que usam as fórmulas antigas "Saudações", "Saúde e Fraternidade" e outras, como o Minist. da Guerra que, exceção feita para as Exp. de Motivos, terminam os avisos e ofícios sem fecho algum.

Assinatura — As altas autoridades assinam logo abaixo do fecho, sem mais formalidades. E' porém, conveniente, nos demais casos, especialmente em se tratando de

assinaturas ilegíveis ou pouco legíveis, que a assinatura seja feita sobre uma linha abaixo da qual devem constar, dactilografados, o nome e o cargo do signatário.

ANEXOS

Sempre que haja anexos, é indispensável que se faça constar, preferentemente, na primeira linha do ofício, aviso, etc. a sua existência, bem como o número dos mesmos. Pode-se fazer a declaração por extenso (2 anexos), em lugar visível, ou convencionalmente usar, à margem direita do papel, um sinal que poderá ser um traço inclinado seguido do número (. /2).

INICIAIS

Toda correspondência deve trazer, na margem direita, na parte inferior ou superior, as iniciais do responsável pela redação e da dactilógrafa.

CÓPIAS

As cópias comuns são geralmente feitas ao mesmo tempo que os originais, por meio de carbono. Quando essas cópias são em número de 2, 3 ou 4 e se destinam, evidentemente, a serem guardadas de forma a poderem ser encontradas ao serem procuradas por mais de um elemento, é conveniente que sejam usados papéis de diferentes cores. Isso facilita a separação das cópias e a fácil localização de alguma que, por acaso, se extravie.

Além das cópias comuns, há ainda as cópias legais, ou seja, cópias que podem produzir efeitos legais. São as cópias fotostáticas ou são trasladados, cópias autenticadas, feitas sem rasuras, sem espaços em branco (cópias corridas), visadas pela autoridade competente, e com o carimbo da repartição que a fornece.

O Catálogo Coletivo da Biblioteca do Congresso

WILLIAM JEROME WILSON

(Tradução de SYLVIO DO VALLE AMARAL)

ALGUNS dos recentes desenvolvimentos no fabrico de livros e na conduta das bibliotecas são pouco menos do que revolucionários. Vários métodos novos para a impressão, tais como mimeógrafo, foto-ofset, teletipo, têm sido largamente empregados. Como para o microfilme, os respectivos adeptos comparam-nos à própria invenção da imprensa; predizem que, pelo seu emprego, os recursos de todas as bibliotecas do mundo serão, em tempo oportuno, postos às ordens do mais afastado intelectual. Outros condenam o filme e ficam em dúvida quanto ao seu valor para trabalhos de pesquisa. Todos concordam, entretanto, que somente o uso em grande escala pode

organizar a lista de procura, o prosaico, porém, indispensável fichário, mais importante do que nunca. Como se auxiliará o erudito a saber que os recursos de todas as bibliotecas do universo lhe são acessíveis, se fôr impossível localizar o material? Nos anos futuros, caso o mundo atinja organização estável, de acordo com a unidade cultural e técnica, continuando a existir e a crescer o espírito de livre exame, conduzidos a conclusão lógica a fotografia e outros prováveis auxílios à pesquisa, certa espécie de catálogo unificado, de livros e manuscritos da humanidade, tornar-se-á imperativa.

Com tal idéia, o mais amplo passo, até aqui dado, foi o desenvolvimento do Catálogo Coletivo da Biblioteca do Congresso. A despeito das respectivas limitações, permanece como o maior instrumento já previsto a fim de facilitar o saber. Aqui, finalmente, existe um centro de pesquisas para a resolução dos problemas bibliográficos. Aqui há boa lista dos acervos — ao menos, dos mais importantes — de algumas das oitocentas bibliotecas americanas. Foi estimado, com ou sem razão, que dez milhões de “títulos de pesquisa” existem no mundo e, possivelmente, oito milhões se encontram, em qualquer parte, entre as bibliotecas norte-americanas. Empreender relacionar esse material em fichas, numa única ordem alfabética, tem sido a grande tarefa dos estudiosos, não apenas da América, mas de todo o planeta.

Na evolução do Catálogo Coletivo duas datas, 1901 e 1927, têm relêvo. Antes daquela, somente as bibliotecas públicas, de New York e Boston, tinham o hábito de imprimir seus fichários e, aparentemente, nenhuma permuta sistemática estava em funcionamento entre elas. Nesse ano, a Biblioteca do Congresso começou a impressão das respectivas fichas e um método de permuta, que parece ter sido o verdadeiro início do Catálogo Coletivo, instituiu-se. Conjuntos de fichas da Biblioteca do Congresso foram enviados a cerca de uma dúzia de bibliotecas-depósitos, quatro das quais concordaram em mandar duplicatas de suas próprias fichas, em compensação. Esses “contratantes” foram a New York Public Library, a Boston Public Library, a Harvard College Library e a, então recentemente fundada, John Crerar Library. Na realidade, não havia “escritura”, tampouco organização regular, mas apenas desejo voluntário de troca. Subseqüentemente, algumas outras bibliotecas, que tinham principiado a imprimir fichas, reuniram-se ao grupo e depois de vinte e cinco anos, o acúmulo avizinhou-se de dois milhões. Foram reunidas em uma só ordem alfabética na Divisão de Fichas da Biblioteca do Congresso.

Em 1926 o sr. John D. Rockefeller Junior doou um quarto de milhão de dólares para o desenvolvimento e melhoria desse Catálogo Coletivo. A idéia era trabalhar durante cinco anos, de 1927 a 1932 e foi designada localmente como “Projeto B”, o segundo de uma notável série de “projetos-donativos”, aceito e administrado pela Biblioteca do Congresso. Teve a supervisão geral de Ernest Cushing Richardson e Ernest Kletsch como administrador. Em 1932 quando se encerrou projeto e o grandemente aumentado Catálogo Coletivo foi entregue à Biblioteca do Congresso para a continuação, existia número superior a oito milhões de fichas, representando títulos de obras selecionadas em mais de seiscentas bibliotecas norte-americanas.

A ordem é apenas por autor, ou por título, no caso de trabalho anônimo. A ficha possui um ou mais “indicativos”, isto é, bibliotecas, onde os exemplares de cada livro foram encontrados. Para rapidez e conveniência, designam-se com símbolos. Foram realizadas investigações a fim de experimentar-se a exequibilidade de um arranjo,

também por assunto, e com esse propósito foram reunidos mais de dois milhões de fichas. Embora os sinais da respectiva possibilidade fôssem favoráveis, as verbas estavam esgotadas para estabelecimento de um catálogo por assunto.

Além de, mais ou menos, dois milhões de fichas, que conseguiu, o Projeto B recebeu material de muitas fontes. Inicialmente, a coleção das principais fichas da Biblioteca do Congresso, disposta por autor, foi-lhe incorporada. Também o próprio projeto incluiu a catalogação temporária de 300.000 panfletos e dissertações estrangeiras para as quais não tinham sido impressas fichas pela Biblioteca do Congresso. Número superior a 700.000 fichas em Harvard foram copiadas pelo projeto, bem como os catálogos completos da John Carter Brow Library e da American Antiquarian Society, estando essas entre as mais importantes coleções da Americana, deste país. Pelo processo de pregar e colar, número superior a um milhão de títulos retirou-se de catálogos de obras impressas, incluindo-se os da Astor Collection de New York Public Library, da Surgeon General's (atualmente Army Medical) Library, do Peabody Institute e da Hispanic Society of America. Cerca de 200.000 fichas constituíram doação de várias centenas de outras bibliotecas norte-americanas.

Com tais fontes de suprimento, o resultado não podia deixar de ser completamente satisfatório, embora sérias lacunas continuem a existir. É sabido que uma das fraquezas do Catálogo consiste na raridade das publicações americanas, que refletem a história local dos primeiros tempos, muitas vezes pouco contraditórias, preservada principalmente nas pequenas bibliotecas do Middle e Far West. Alguns desses títulos estão sendo fornecidos nos recentes anos através da cooperação do American Imprints Inventory.

Várias listas subsidiárias foram reunidas pelo Projeto B, das quais a mais importante é, fora de dúvida, o “Index to Special Collection in the United States and Canada”. Será talvez, não tanto um instrumento bibliográfico, como a peça de certa máquina destinada à produção de utensílios. É, especialmente, uma lista de conjuntos governamentais, excluídos os de particulares, a menos que tenham alto valor para pesquisa e sejam acessíveis ao uso de eruditos. A cada grupo, o índice pretende fornecer completa descrição, inclui número de volumes, folhetos e outras notas interessantes, aspectos do assunto indicado e a existência de um catálogo impresso, ou outra lista de conteúdo.

Para o desenvolvimento de um catálogo universal, certos princípios foram realizados. Em permuta, a Biblioteca do Congresso recebe exemplares das fichas impressas pela Biblioteca Vaticana, Deichmanske Bibliotek em Oslo, Russian Central Book Chamber e Leningrad State Library. Essas são organizadas em alfabeto separado, cada uma. Tanto quanto possível, fêz-se uso de edições dos recortes do *Catalogue Général des Livres Imprimés de la Bibliothèque Nationale*, do *Deutscher Gesamtkatalog* e da nova edição do Museu Britânico, *Catalogue of Printed Books*, bem

como das listas mensais de acesso à última dessas entidades. Tais conjuntos constituíram mais do que os primeiros passos. Representam, com aproximação, o nível do desenvolvimento a que o Catálogo Coletivo da Biblioteca do Congresso havia atingido antes do donativo Rockefeller. Para criar genuíno catálogo internacional, a mais importante contribuição dos Estados Unidos, até aqui, tem sido a feitura de seu material, o esforço a fim de colocar a própria casa em ordem.

Que esse trabalho se encontra ainda longe do término, é sabido por todos os que usam o Catálogo Coletivo. Cada especialista fica continuamente assombrado com isso, e também admirado pelo que falta. Melhorar e desenvolver tais listas, é o constante objetivo da direção. As fichas que a Biblioteca do Congresso imprime, para suas próprias bibliotecas e para as outras, são prontamente incorporadas, bem como as entradas temporárias dos materiais ainda não representados por fichas impressas. O Catálogo Coletivo torna-se assim importante auxílio ao catálogo público na descoberta do acervo da aludida Biblioteca. E' ainda um suplemento de outro ponto de vista. Muitas séries desenvolvidas de obras, que o referido estabelecimento não possui catalogadas em partes, sob a contribuição isolada de autores, foram "analisadas" de modo completo por outra biblioteca e as fichas de autor acrescentadas ao Catálogo Coletivo. Dessa forma, então, os trabalhos separados podem ser, muitas vezes, obtidos e conseguida a respectiva localização na Biblioteca do Congresso.

Para estender seu escopo, o Catálogo Coletivo solicita de todas as entidades as maiores contribuições possíveis de títulos aproveitáveis nas pesquisas. As fichas são agora, regularmente, depositadas por mais de uma centena de bibliotecas e também pela Philadelphia Union Library Catalogue e pela Union Catalog na Brown University. As representativas de novos ou importantes títulos são registradas até o limite de habilidade dos funcionários em manejá-las; o restante é acumulado. Cerca de 600.000 títulos de várias bibliotecas do Distrito de Colúmbia foram microfilmados e, gradualmente, postos em ficha.

Os catálogos são feitos e desenvolvidos apenas com finalidade de consulta. Isso pode ser realizado mais perfeitamente pelo pesquisador erudito em pessoa, porém para aqueles impossibilitados de virem ao Catálogo Coletivo, certo e determinado serviço é mantido em correspondência. Qualquer pessoa ou biblioteca, desejando a localização do exemplar de uma obra rara ou nada comum, pode enviar o título em forma estabelecida e fazê-lo "procurado" no Catálogo Coletivo. Usualmente, alguma informação do trabalho pedido é registrada. Caso contrário é incluído em uma lista semanal dos referidos itens e verificado entra vários catálogos regionais e em algumas das cinquenta das maiores bibliotecas de referência, principalmente membros da Association of Research Libraries. Se o título não fôr ainda conseguido, entra para a *Select List of Unlocated Research Books*, publicada anualmente, ao mimeógrafo, pelo Catálogo Coletivo. Isso representa o principal de-

sideratum das bibliotecas americanas de pesquisa e pode, ao mesmo tempo, servir como a "Lista de procura" no programa de compra cooperativa de obras.

Através de seus vários serviços, o Catálogo Coletivo assiste ao desenvolvimento do sistema de empréstimo interbibliotecário. Não apenas o respectivo volume aumenta: tem sido, porém, mais bem distribuído geograficamente. Equivale dizer que, quando o Catálogo Coletivo indica mais de uma "localização" de um livro, ao solicitante é facultado pedir o empréstimo à biblioteca mais próxima. Isso auxilia até certo ponto a tarefa de algumas, que previamente arcavam com desproporcionada parte do empréstimo, quer em relação ao trabalho exigido, quer ao uso e avaria de obras valiosas. Presentemente, entretanto, há marcada tendência, no caso de trabalhos mais raros, do oferecimento para entrega, a preço de custo, da cópia em filme, ao invés do próprio livro. Isso não apenas prolonga a vida do volume, mas também evita falhas temporárias na coleção da biblioteca.

Entre as novas idéias e práticas agora correntes no mundo bibliotecário, há o curioso fato de que nenhum substitutivo, ou modificações sérias, foram descobertas para o fichário. Realmente, nada o iguala em flexibilidade. Perfeitamente organizado, pode ser imediatamente acrescido em qualquer ponto ou consultado em toda parte. Essas qualidades são diminuídas, se não perdidas, logo que ele é impresso em forma de livro ou copiado em microfilme. Por outro lado, quando reproduzido em fichário em fotostática, continua pronto a entrar em ação e ser consultado em diferente lugar, deixando, porém, de envolver outro princípio novo. De forma ideal, entretanto, essa simples duplicação seria o mais adiantado passo que o Catálogo Coletivo poderia dar em época próxima. Infelizmente, o custo das fotostáticas é, várias vezes, o das cópias em filmes e mais tarde será então, com probabilidade, mais largamente usado, não obstante ser impossível tudo realizar com ele. Caso tais duplicatas em filmes pudessem ser depositadas em pontos convenientes, através do país, o serviço do Catálogo Coletivo seria grandemente aumentado.

Em futuro ainda mais distante, fatos estranhos devem acontecer com a televisão e invenções correlatas; podendo isso ser aperfeiçoado para o uso geral, como o rádio e o telefone, os resultados serão revolucionários, naturalmente. Embora as facilidades sejam restritas, já estão conhecidos os princípios e, conseqüentemente, determinada biblioteca poderia ser equipada a fim de mostrar uma obra rara ou uma seção do seu fichário, a um intelectual ao longe e, permanecendo ele em seu próprio estudo diante do quadro de televisão, virar as páginas ou manusear as fichas por meio de controle distante. Isso, embora não seja método novo de organização de fichário, seria maravilhoso e novo processo de consulta. Um catálogo coletivo, de capacidade inteiramente mundial, tornar-se-ia então pura necessidade e a ocasião seria oportuna quando a capacidade produtiva de um erudito fôsse limitada, não à respectiva habilidade de encontrar material, mas à capacidade de ler

e absorver. É o perfeito desejo de todos os bibliotecários e catalogadores — o seu último sonho de vingança contra esse querido inimigo — o intelectual.

As obras — aqueles que as manejam *em conjunto*, precisam, por vezes, recordar-se — são publicadas afim de serem lidas. Não importa seja raro, primorosamente ilustrado ou perfeitamente impresso, um livro; no campo das pesquisas, nunca realiza a respectiva finalidade, enquanto não se tenha tornado meio de comunicação entre o pensamento e o espírito.

PROCEDIMENTO PARA OBTER OS SERVIÇOS DO CATÁLOGO COLETIVO

Nota — Tanto quanto possível, as fontes próximas devem ser esgotadas antes de ser consultado o Catálogo Coletivo.

1. Verifique o autor, o título e a imprensa em algum bom catálogo ou bibliografia para comprovar a exatidão da escrita, datas, etc.

2. Organize os itens a serem procurados, em ordem alfabética de autores (ou título, hipótese de trabalhos reconhecidos como anônimos) e, no caso de mais de uma obra de único autor, estabeleça ordem alfabética de acordo com o título.

3. Prepare a lista em triplicata, deixando amplo espaço entre as entradas e em ambas as margens para anotações de resposta.

4. Forneça o autor, título, lugar de publicação, nome do editor e data da edição. (Caso não haja necessidade específica de certa edição, convém determinar "qualquer edição"). Designe o volume ou os volumes desejados, se não for preciso o trabalho completo.

Responder-se-á prontamente à localização de títulos, encontrados no Catálogo Coletivo. Uma lista escolhida de elementos não encontrados é distribuída semanalmente à pesquisa, em alguns dos cinquenta catálogos coletivos regionais e em grandes bibliotecas de preferência. Os títulos mais importantes, não sendo trazidos à luz por essas duas operações, incluem-se na *Selected of Unlocated Research Books* e quaisquer "indicações" ou outros informes, resultantes dessa publicação são transmitidas ao pesquisador original.

N.B.: Em consequência da quantidade dos serviços normais, o Catálogo Coletivo não pode encarregar-se de "procurar" longas listas, mas sugerem-se pessoas competentes, que farão o trabalho mediante razoável remuneração.

Cópias fotográficas das fichas do Catálogo Coletivo podem ser obtidas a preço módico.

APERFEIÇOAMENTO

Curso de orientação, seleção e readaptação profissional

MIRA Y LOPEZ

17ª AULA

O problema da "automatização" do trabalho. Exploração da "distração", "concentração", "adaptabilidade" e "regularidade" do rendimento érgico.

Tendo em conta que todo esforço voluntário — enquanto requer uma adaptação ativa e implica pôr em movimento os planos conscientes da individualidade — é muito mais fatigante que a execução automática dos atos, compreende-se que a automatização de grande número de ocupações resulte um ideal a alcançar. A experiência demonstra que, quando se consegue desprender a vigilância consciente da execução de qualquer trabalho, este não sofre muito em sua qualidade, e, em compensação, se suprime em grande parte a vivacidade de fadiga psíquica que, por si só, é capaz de provocar a necessidade de interromper o rendimento.

Resta saber se os trabalhos automatizados fatigam menos por prescindir dessa supervigilância, dessa censura ou energia dedicada ao controle de seus atos, ou, então,

fatigam menos e não requerem o uso dessa energia por haver chegado a um limite de perfectibilidade no qual os passos sinapsiais se fazem sem consumo considerável de energia. Dito de um modo mais claro: resta saber se o automatismo é condição ou efeito concomitante da ausência da fadiga.

De qualquer modo, há ocasiões em que parece não se cumprir a premissa do dilema estabelecido, ou seja: há trabalhos nos quais, junto com a automatização, sobrevém um efeito psíquico de desinteresse, primeiro, de aborrecimento, depois e finalmente, de "necessidade de mudança" que provoca sua interrupção ou um novo tipo da fadiga que, então, não se produz pelo trabalho em si mesmo, mas pelo fato de ter que manter inativas grandes zonas do aparelho psíquico, já que a execução material do trabalho automatizado mantém ocupados os aparelhos sensoriais e motores implicados em dar satisfação às tendências provenientes das ditas zonas.

Aborrecimento e fadiga — resultam, assim, dois conceitos que podem ser considerados isoladamente, porém, com grande frequência, se imbricam e em outras oca-

siões se influenciam reciprocamente. Antes de Munsterberg a crença geral era de que os trabalhos fáceis e monótonos eram os menos fatigantes e os mais aborrecidos. Em compensação os trabalhos difíceis e variáveis eram os mais fatigantes, porém os menos aborrecidos. Contudo as experiências desse investigador demonstraram que o problema é muito mais complexo e não se podia obter uma equação que ligasse matematicamente as relações entre estas variáveis: Facilidade (simplicidade, monotonia) de execução — Aborrecimento (desinteresse) — Fadiga (intolerância ou dificuldade do esforço para prosseguir).

Vejamos, pois, em que consistiram fundamentalmente essas experiências:

Resultados experimentais de Hugo Munsterberg com seus testes de estímulos similares e dissimilares e de reações monótonas e variáveis.

H. Munsterberg submeteu um grande grupo de estudantes de sua aula de Psicologia, há mais de um quarto de século, a uma série de experiências consistentes nas tarefas seguintes:

a) fazia-se o indivíduo perceber, simultaneamente, duas séries de estímulos, constituídas pelo mesmo dêles, porém diversamente distribuídos: na primeira, a natureza, o ritmo e o lugar de apresentação e de incidência eram constantes (est. monótonos ou similares); na segunda, eram variáveis (est. variáveis ou dissimilares). No fim de cada experiência, o indivíduo era interrogado, a respeito de qual das duas continha maior número de estímulos e em quanto avaliava a diferença.

b) Em frente a uma mesma apresentação de estímulos fazia-se o indivíduo reagir por períodos alternados e sucessivos, algumas vezes de um mesmo modo (reação monótona consciente, por exemplo: apertar uma mesma pulseira) e, outras, de um modo variável e não predeterminado (a reação era irregular em ritmos, natureza e lugar de execução). No fim, se lhe perguntava, também, qual dos dois períodos de trabalho havia sido mais longo.

Tais experiências demonstraram a Munsterberg que havia uma porcentagem de indivíduo nos quais não se apreciava diferenças sensíveis na avaliação de umas e outras séries de estímulos e reações, porém havia um grupo que tendia a sobrestimar os estímulos e reações *similares* e outro que propendia a fazer o mesmo com os estímulos e reações dissimilares. O mais extraordinário do caso — ao contrário do que o próprio investigador havia suposto — foi que as mesmas pessoas que sobrestimavam a lista dos estímulos (ou a lista das reações) *similares*, e portanto pareciam perceber mais a *monotonia*, eram as que tinham sua vida ordenada de um modo mais uniforme e monótono; em compensação, as que sobrestimam os estímulos e reações *dissimilares* e, portanto, pareciam perceber menos a monotonia, eram as que, em sua própria vida, a toleravam menos, pois se mostravam desordenadas e instáveis.

Investigações posteriores realizadas pelo Instituto Psicotécnico de Catalunha, completando essas experiências com a obtenção de tempos de reação, de medidas do metabolismo e de apreciação do denominado “tempo psíquico”, deram a explicação do aparente paradoxo: o que, em realidade, sucedia ao grupo de pessoas que pareciam sobrestimar os estímulos similares era que *deixavam de perceber alguns dos dissimilares* (por isso lhes parecia maior o número dos primeiros). Isto era devido a possuírem escassa rapidez de mobilização do potencial neuropsíquico; sua atenção era *viscosa* e seu ritmo perceptivo demasiado lento para poder captar os estímulos dissimilares. Em compensação, o que ocorria àqueles que sobrestimavam êstes estímulos era que, por se acharem dotados de uma atenção rápida, facilmente deslocável (ou seja por ter maior plasticidade pessoal), não deixavam de percebê-los e, em troca, *descuidavam-se ou não percebiam alguns dos estímulos monótonos* (pois esgotavam rapidamente seu interesse por êles, uma vez que se tinham “saturado” de sua percepção. E’ assim que, finalmente, a atitude diferente ante os problemas da monotonia e do automatismo se explicava por diferenças de estrutura ou tipologia pessoal e principalmente por fatores de ritmo funcional mental (em íntima conexão com peculiaridades temperamentais).

O problema da distração (*Ablenkbarkeit*) está em íntima conexão com o do automatismo e tem sido objeto de intensas discussões, especialmente por parte dos psicotécnicos alemães. Até há pouco tempo era costume (sobretudo nos exames das habilidades motrizes e nas denominadas provas de atenção), introduzir uma série de estímulos “parasitas” destinados a fazer desviar o indivíduo de sua tarefa principal, a menos que possuísse uma boa “resistência” a êstes motivos de distração.

O critério atual, não obstante, é contrário ao uso dêsse meio explorador, pois os indivíduos não se acostumam a distrair-se obedientemente quando o examinador o deseja, senão quando se lhes parece bem. De sorte que o único meio racional de averiguar a distração e, sobretudo, o efeito que o descuido e a falta de vigilância consciente exerce sobre o rendimento do trabalho é a apreciação da *constância ou regularidade do mesmo*. Onde quer que esta seja satisfatória durante um período considerável de tempo (oscilante entre uma hora e um dia de trabalho, segundo as tarefas) pode deduzir-se que ou o indivíduo não é “distraído” (e é o que interessa) ou, se o é, é capaz de distrair-se e, apesar disto, render um produto satisfatório do seu trabalho (que, entretanto, interessa mais sob o ponto de vista psicotécnico).

Naturalmente que o termo “concentração” se usa como antídoto de distração, mas é preferível abandoná-lo por ser sumamente difícil de apreciar objetivamente, dêle nada se pode deduzir diretamente da eficiência da obra.

Quanto ao problema da “adaptabilidade” (*Anpassungsfähigkeit*, dos psicotécnicos alemães) passa, por sua importância, a ser objeto da seguinte lição.

LEITURAS RECOMENDADAS.

FRITZ GIESE — Psychotechnick. (Trad. espanhola — Ed. Labor. Madrid).

OTTO LIPMANN — Das Problem des Ablenkbakeit. Ztschrfts. Angew.

Psychologie. Springer. Berlin 1922.

E. MIRAS — Las pruebas de Munsterberg y el problema de la Monotonia. Anals de I Institut de Orientacion Profesional de Barcelona n.ºs 1 y 2.

18ª AULA

Importância do estudo da “adaptabilidade” em relação com a O.P. Diferenças temperamentais responsáveis pelos diversos graus de resistência à monotonia e de “plasticidade” psíquica.

O problema inicial da adaptabilidade foi apresentado pelo psicólogo holandês Wayembourg, na Conferência Internacional de Psicotécnica de Utrecht (1925) sob a seguinte forma: *quais são os fatores que intervêm na maior ou menor facilidade de transferência de uma aprendizagem determinada a outra similar?* Em relação a um trabalho qualquer pode-se variar experimentalmente: a) o ritmo (velocidade); b) a seriação dos atos; c) as formas de reação; d) as condições de execução (dependentes, por sua vez, dos meios de captação de estímulos, das variações dêstes ou das mudanças do instrumental).

O Prof. Thorndicke já havia assinalado anteriormente que uma aprendizagem determinada resulta útil para favorecer outra similar somente na medida em que ambas possuam “elementos comuns” na configuração geral do processo adaptativo. Wayembourg, não obstante, assinalou que, prescindindo dêsse fator, existia uma predisposição individual ao *olvido* ou *dissolução dos hábitos* pré-formados, que em sua vez, era uma condição essencial para predizer da maior ou menor facilidade de adaptação de um indivíduo a novas condições de trabalho.

Do ponto de vista da O.P. esta questão interessa, porquanto há bastantes trabalhos profissionais nos quais cabe esperar uma freqüente modificação das formas e condições de sua execução (fatores de progresso técnico, de adaptação a novas condições econômico-sociais etc.). No entanto, há outros nos quais essa variação se pode prever que deva ser muito escassa. As pessoas que possuem essa *viscosidade* ou *rigidez* (tendência perseveran-

te e estereotipante) serão mais úteis para os segundos, enquanto que as que possuem maior adaptabilidade o serão para os primeiros.

Usando o material de Koffka para o reconhecimento diferencial das configurações e estudando também o comportamento dos mesmos sujeitos de experimentação ante a prova de Korschach, temos achado que as pessoas que nas provas Wayembourg resultam mais adaptáveis, em geral, são as que *com maior facilidade reconhecem a configuração através de suas diversas formas de apresentação material*, nos testes de Koffka, e as que *têm menor índice de estereotipia, com maior precisão delimitadora e maior capacidade organizadora ou combinatória*, na prova de Korschach.

Correspondências temperamentais das atitudes pessoais com as variações da aprendizagem.

Parece existir uma correlação positiva entre o grau de predomínio do *tonus vagal* e a dificuldade pessoal à adaptação a novas condições de aprendizagem. Reciprocamente, parece existir uma correlação positiva entre o grau de predomínio do *tonus simpático* e a adaptabilidade. No primeiro caso achamo-nos ante indivíduos com tendência ao enjôo, à hipotensão, a espasmodicidade, da fibra lisa, na hipersecreção salivar e sudoral e à fadiga rápida. No segundo, ante indivíduos com tendência à irradiação (difusão) e portanto "globalização" das ondas de trabalho neuropsíquico. Esses indivíduos correspondem bastante ao tipo denominado "integrado" de Jaensch, ou seja, que conservam certas características infantis ou juvenis, apesar de sua idade: por isso quase sempre apresentam menos idade da que realmente têm; são ágeis, com abundante pantomima, predomínio da intuição sobre a reflexão, emoções rápidas mas superficiais. Os primeiros na classificação antiga correspondem predominantemente ao denominado "tipo linfático"; os segundos, ao contrário, encontram-se com maior frequência nos tipos restantes (nervoso, sanguíneo e bilioso) sem coincidir, todavia, com nenhum deles completamente.

É conveniente saber se existe ou não fator "G" de adaptabilidade ou se esta propriedade oferece, realmente, notáveis variações segundo o tipo de rendimento pelo qual se aprecie. As experiências de Wayembourg parecem confirmar, neste terreno, o conceito de Spearman-Webb, ou seja, que existe, aparentemente, uma tendência a exibir permanentemente um determinado grau de adaptabilidade (e portanto, a situar-se nos mesmos níveis da escala de rigidez-plasticidade, ou perseverança-variação).

O problema apresenta-se, desde logo, mais complicado do que pode parecer a primeira vista, pois, sem dúvida, há de pesar sobre o rendimento dessa adaptação outro fator, não suficientemente tomado em conta nas experiências citadas, a saber: o *tipo do processo de aprendizagem*. Este pode ser: *imitativo, intuitivo e reflexivo*. Há indivíduos que possuem grande adaptabilidade para qualquer modificação de uma aprendizagem imitativa e, em troca, têm menos adaptabilidade para as variações da aprendizagem reflexiva etc. Sobre este particular pudemos constatar uma certa correspondência entre a adaptabilidade imitativa e as tendências *submissivas* da personalidade, quando exploramos a primeira em função do teste grafológico de Downey e as segundas com escala de G. Allport.

Há falta, pois, neste campo de uma grande massa de experiências, isto é, de todo um programa de experimentação sistemática, para por em relação os dados obtidos pelo exame médico-psiquiátrico e o exame puramente psicotécnico dos tipos de personalidade. Talvez, então, seja exequível uma análise estrutural desta capacidade de adaptação geral, que, evidentemente, também tem um certo grau de correlação com a tipologia intelectual e com o grau de coerência intrapsíquica do indivíduo. Em todo caso, já se vê que a mesma há de oscilar entre certos limites para representar um fator favorável no rendimento profissional.

LEITURAS RECOMENDÁVEIS

WAYEMBOURG. Das Problem des "adaptivitat" als Sonderfrage der Anlernen und Anpassungsfähigkeit. (Comptes Rendus du C. Intern. de Psychotechnique de Utrecht).

KOFFKA. Las bases de la evolución psíquica. Ed. Espasa Calpe (Cap. de la perseveración y el reconocimiento de las "Gestalts").

H. WERNER. Psicología Evolutiva. Ed. Salvat, Barcelona, 1935. (cap. de los aprendizajes imitativos en el niño y el hombre primitivo).

19ª AULA

Conceito psico-somático da reação emocional. Importâncias do conhecimento da emotividade individual para fixar a O.P. Critérios gerais a seguir na exploração e na classificação do examinando do ponto de vista de sua tipologia emocional.

Há vinte anos que está em crise a Psicologia intelectualista e também a puramente "condutista". O estudo da "motivação" domina hoje em quase todos os sistemas psicológicos, ainda que adote nomes diversos; com êle, chega-se a considerar que as "tendências" — no plano objetivo, correspondentes aos "desejos" no subjetivo — são a base de nossas crenças e de nossas atitudes. Estas, por sua vez, dirigem e predeterminam nosso comportamento, e se, até certo ponto, liberam-nos de ser umas máquinas de respostas cegas às solicitações imediatas do ambiente, fazem-nos *independentes*, ou seja fazem-nos dependentes de nosso interior, de nós mesmos. Convertem-nos em *sujeitos* (livres com respeito ao exterior, de certo modo, mas sujeitos ao núcleo de forças ancestrais ingentes que constituem nossos dispositivos de reação emocional, e por sua vez, criam nossos "apetites" ou necessidades bi-pessoais).

A moderna Tipologia e a moderna caracterologia chegam à conclusão comum em que existe sempre uma grande correlação entre os aspectos orgânicos pessoais do funcionalismo individual. Esta correlação se evidencia preferentemente nos estados de "emergência", nos quais o Ser enfrenta um desajuste ou um desequilíbrio momentâneo em suas relações com o ambiente, e, coisa curiosa, não é, geralmente, produzida pela ação de estímulos perturbadores, mas pela ausência ou carência dos desejos (denominados, em termos psicoanalíticos, "Objetos libidinosos", e, em psicologia dinâmica, "goals").

Em tais situações origina-se uma inquietude, uma urgência, um "craving" etc. da a individualidade se integra e orienta para sua satisfação. A diferença essencial entre o homem e o animal está em que aquele pode "contorná-la" e "adiá-la" ou seja, pode logrã-la "indireta e retardadamente", enquanto que o animal costuma proporcionar-se essa satisfação direta e imediatamente. Por isto, o homem reprime seus estados emocionais e o animal não. Este é o preço que se paga pela "cultura" e pela "civilização".

Toda a Psicologia clássica e até a Psicologia experimental do século passado cometeram o erro de crer que esta "repressão" equivalia a uma "supressão", mas hoje sabemos que "nada se perde nem se destrói no universo psíquico físico. E se é assim, acharemos sempre, atrás de aparente entratificação das opiniões, dos propósitos, de hábitos, das ambições, etc. uma força impulsora que se encontra sempre pronta a libertar-se (ab-reagir) em forma de *emoção*.

Em seu mais recente livro "Emotions in animal and man" que o conferencista acaba de traduzir para o espanhol, T. Young afirma, com toda razão, que o "afetivo" é o afetivo na vida pessoal e sustenta que nada faz o homem de significação real sem achar-se propulsado pela energia emocionante. Ao mesmo tempo define a emoção como uma reação psio-somática, isto é, como um estado da dinâmica individual qual vibram e se alteram todos os planos funcionais, sempre orientado para um (goal) e assegurado por uma necessidade (urge). Pois bem: o homem uma vez gerado e criado, passa a ser *criador* ou seja, produtor.

A função criadora ou produtora (que quando tem por objeto a produção de outro ser humano se chama reprodutora) é conhecida em Economia com o nome de *Trabalho*, e, como não pode por menos, determina um estado emocional peculiar: "a emoção criadora". Quem não sente esta emoção, quem não se entrega a ela to-

talmente e vive com "amor" sua obra, poderá ser um repertidor aceitável (mecânico, verbal ou teórico) de dados, formas e objetos; poderá ser um ator discreto no campo do trabalho, mas jamais será um autor. Ficará no plano imitativo do operário, mas não se elevará ao plano produtor do artífice.

A importância das reações emocionais é ainda maior para determinar a Orientação Profissional nas profissões superiores intelectuais, liberais.

Precisamente por exigirem maior capacidade de criação e acarretar maior responsabilidade social, os efeitos nocivos de um mau tecedor, sapateiro, varredor ou ebanista não podem ser comparados com os de um mau médico, engenheiro, político ou advogado. Nestes últimos casos, não basta saber "que é capaz de fazer" mas precisa saber "que quer fazer" o indivíduo com sua atividade profissional; esta é tanto menos controlada quanto mais deveria sê-lo; um cobrador de bondes tem um inspetor, mas um condutor de nações não o tem (pois já é sabido que a "opinião pública" é a que menos pode opinar livremente em regra, ou a que menos é ouvida).

Cada trabalho profissional requer preferentemente um tipo de atitude emocional.

Está por ser feita uma classificação de trabalhos profissionais baseada nas emoções que melhor possam impulsioná-los. Em uma conferência anterior ao tratar de gênese vocacional — pôs-se em evidência como as tendências primárias de reação (exibicionistas, possessivas, táticas, etc.) condicionam intensamente a atração e a eficiência para diversos trabalhos. Aqui se acrescentará que não é difícil ver que a "emoção estética" constitui a coluna vertebral da eficiência artística; a "emoção colérica" está implícita nos trabalhos ofensivos, destruidores ou bélicos; a "emoção inquisidora" (curiosidade ou apetência de saber), impulsiona os trabalhos de investigação; a "emoção do medo" convém às tarefas de controle e defesa; a "emoção amorosa" — em seu mais amplo sentido — é conveniente aos trabalhos de ação social", etc. etc.

Crêrrios a seguir na exploração do tipo afetivo-emocional do sujeito.

Cada psicólogo tem u'a maneira de exploração deste aspecto da vida pessoal. Numa das mais completas e

complexas é a proposta recentemente por A. Murray, de tendência francamente freudiana, mas com influências "condutistas" (behaviorismo) e pessoas autóctones. Sua lista de 20 necessidades fundamentais conduz a uma discriminação sutil da tipologia afetivo-emocional e caracterológica, mas sofre no nosso entender, de um excesso de teorismo, pois as provas sobre que se baseia a exploração (questionários, TAT, prova dramática, etc.) podem ser bastante truncadas por um sujeito medianamente inteligente e posto na "defensiva" no ato da exploração. Por isto, sem renunciar ao emprego dessas provas, damos preferência aos dados de ordem objetiva (que podem ser obtidos na biografia e na ficha social, no exame médico e testes realistas).

No relatório apresentado em 1930 ao congresso de Neuropsiquiatria de Saragoça sobre a exploração da afetividade "enumeramos a maior parte das técnicas empregadas até então. Algumas — como o denominado "reflexo psicogalvânico" — caíram em desuso; outras surgiram em seu lugar (obtenção do E.E.G. em situações emocionantes. Outras mantiveram-se e aumentaram seu prestígio: entre estas é preciso citar o Psicodiagnóstico de Korschach, a grafologia, as provas psicoanalíticas e as provas de "atitude" (Pressey, Woodworth, Frier, Allport, etc.)

Franciska Baumgarten reuniu uma boa bateria dessas provas nas quais se dão conjuntamente os dados do plano afetivo e os do plano caracterológico; de um ponto de vista prático essa integração não apresenta inconvenientes maiores, com condição de que não se esqueça de que com muita frequência essas duas vertentes atividade pessoal se compensam, anulam-se ou se interferem dando lugar a variantes insuspeitosas da conduta, em um momento dado.

Precisa-se não esquecer, por último, a classificação temperamental de Shel e Stevens que se bem sofre deste mesmo defeito, já assinalado, também para a maioria das chamadas "escalas temperamentais" têm, entretanto, a vantagem de correlacionar-se intimamente com a tipologia corporal dos autores citados.

Curso de Organização e Administração

IBANY DA CUNHA RIBEIRO

CURSOS DA BIBLIOTECA NACIONAL

(Criados pelo Decreto-lei 6.440, de 27-4-44)

CURSO SUPERIOR — 2.º ANO

INTRODUÇÃO AO ESTUDO DA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

(Aulas taquigrafadas por Heloisa Brito e Sousa)

II

Trabalho, palavra que se originou de "tripallium", instrumento cuja finalidade era a de coagir os escravos, foi definida por Chevalier, como — "esforço penoso, consciente, voluntário, produtor de utilidade", ou seja, "tôda operação executada pelo homem com um fim determinado e capaz de produzir um rendimento". Essas defi-

nições excluem os esforços produzidos instintivamente ou para satisfação de prazeres.

A lei do trabalho é ditada pela natureza. Primitivamente, cada indivíduo, cada família, trabalhava somente para si mesmo — o que necessitava elaborava-o sozinho e o que produzia o consumia, também, sozinho. A divisão do trabalho era rudimentar e somente se realizava em uma mesma família, mais tarde, desenvolvendo-se, umas famílias produziam certos bens e outros os aproveitavam e vice-versa.

Uns atrás dos outros, os ramos de produção se foram separando do conjunto econômico familiar e se tornando independentes. A produção familiar foi diminuindo e, finalmente, a família transformou-se de produtora em consumidora e a produção começou a fazer-se em outras entidades econômicas distintas que passaram a chamar-se "empresa".

Assim evoluiu a divisão do trabalho. Da sua eficácia e do seu intercâmbio, surgiu primeiro: sua troca por bens e depois o dinheiro como recompensa e pagamento. O dinheiro converteu-se em meio comum de tôdas as economias e o seu aparecimento estabeleceu, definitivamente, a diferença entre a empresa e a família — aquela, exclusivamente, para ganhar dinheiro, lucrar, e as famílias simples entidades domésticas, unicamente consumidoras, onde o dinheiro se movimentava sem fins lucrativos. Intermediário entre aquelas e estas, está o mercado, com a lei da oferta e da procura, local das permutas. As empresas ali trocam seus produtos por dinheiro e com ele pagam o trabalho, próprio e de cooperadores; estes se mantêm, depois, com esse dinheiro, o que redundia, comprar no mercado, o que para as suas necessidades oferecem as empresas. Assim é o ciclo da vida econômica, onde o fator da riqueza é o trabalho.

Desigualmente situadas procuram tôdas as empresas, na atualidade, conseguir o máximo de lucro, com a aplicação dos métodos e princípios econômicos e da organização científica do trabalho, sob tôdas as suas formas. Para se chegar a essa conclusão, faz-se mister, preliminarmente, estudar o fator humano sob os aspectos científicos, artísticos e técnicos, quanto à função e os seus princípios filosóficos, científicos e metodológicos.

A ciência é, simplesmente, o conhecimento metodizado da verdade. A finalidade do estudo da ciência da organização do trabalho é substituir, em relação aos fenômenos de trabalho, a opinião pelo conhecimento e a aplicação de métodos científicos à organização do trabalho e como ciência, formular os princípios que dirigem a vida racional das empresas e proporcionar as regras de utilização do capital e do trabalho em melhores condições.

Como arte, põe em aplicação as leis que descobriu e controla seus resultados. Essa aplicação depende, por outro lado, de uma técnica, para atingir o principal objetivo da organização que é obter o máximo de rendimento, aumentando cada vez mais a produtividade, dentro do princípio filosófico, primacial — todo homem procura obter o máximo bem-estar com o mínimo de esforço.

Dai decorrem todos os estudos de rendimento, eficiência e produtividade e de adaptação do trabalhador ao trabalho. A divisão do trabalho foi o primeiro passo; dividindo a tarefa a ser executada em partes elementares, atribuindo a cada indivíduo ou a cada grupo uma dessas tarefas, depois, a transferência de habilidade, o homem transferindo para a máquina, parte de sua habilidade e com a evolução das máquinas transfere, também, o seu pensamento.

Através dos princípios metodológicos — evidência, análise, e enumeração, o homem realiza a racionalização: — só aceitando alguma coisa como verdadeira desde que se a conheça evidentemente como tal, evitando meticulosamente a precipitação e a prevenção e não compreendendo

nada além do que se evidencia clara e distintamente e não haja motivo de dúvida;

— dividindo cada uma das dificuldades que existam, em tantas parcelas quantas possam ser e sejam exigidas para melhor resolver;

— conduzindo por ordem o pensamento, começando por objetivos mais fáceis de ser conhecidos, para subir gradativamente, até o conhecimento dos mais compostos e supondo mesmo certa ordem entre os que não se precedem naturalmente uns aos outros;

— finalmente, fazer por toda parte, enumerações tão completas e revisões tão gerais, que se fique certo de nada omitir.

Esses princípios são conhecidos como “cartesianos”, isto é, de Descartes.

Organizar o trabalho e atingir o máximo de produtividade, com o mínimo de esforço; a obtenção do máximo bem-estar com o mínimo de sacrifício para o homem, e, para se chegar a esse rendimento ótimo, a essas condições ótimas de trabalho, nos apoiamos sobre dois elementos — o pessoal e o material.

Para o homem estabelecemos o melhor regime de trabalho. Para as máquinas temos que estabelecer a melhor marcha de trabalho. O homem deve ser mantido em condições satisfatórias de produtividade, encarando-se sempre a manutenção da sua resistência orgânica, da saúde e de suas condições sanitárias permanentes e perfeitas. Para isso, procura-se dele extrair o máximo de produção, sem forçá-lo a um esforço excessivo, enquanto, para as máquinas, orienta-se a marcha de trabalho, de tal forma, que permita produzir o máximo no menor tempo possível, porque elas representam um capital de reprodução oneroso e porque elas depressa se depreciam, quer por envelhecerem, quer, principalmente, por modificações técnicas na própria máquina ou produto, como por novos tipos ou inventos.

Coordenar o “fator homem” com o “fator máquina”, aquele com o melhor regime de trabalho, este com o maior número de horas, com plena carga e eficiência, é o que se chama — *Organização científica do trabalho*, em sentido amplo.

Método — Conhecida a doutrina, é preciso considerar o método. Essa expressão é de origem grega e provém de “meta odos” que significa “caminho para”. É o conjunto de processos doutrinários usados para alcançar a finalidade desejada. É maneira de fazer alguma coisa conforme as doutrinas: da autoridade, se os princípios nos forem transmitidos por hereditariedade social, pela voz da experiência; da razão, se nos basearmos na própria inteligência e bom senso.

O método indutivo é aquele que decompõe os dados, para se ocupar com um dado só e resolver uma dificuldade de cada vez — que parte de fatos particulares para chegar a proposições gerais.

O método dedutivo começa por esses elementos para compor o todo pela reunião de suas par-

tes — é o grupamento das parcelas homogêneas — ou melhor, análogas baixo a um juízo.

Quando o mais conhecido é a consequência, o desconhecido é o princípio. Regredindo da consequência ao princípio estamos utilizando o método indutivo, e, quando conhecemos os princípios e dêle deduzimos as consequências, estamos usando o método dedutivo.

A Economia clássica se fundou, pelo método dedutivo, partindo de pequeno número de princípios e abstrações, do que tomou também o nome de método abstrato. Apesar disso, o método dedutivo não deve ser o único usado na ciência econômica, porque onde aparece a figura do homem, desaparece a uniformidade e a normalidade desejada pela dedução. Este método deve ser usado nas generalizações e o indutivo nos casos particulares.

O método indutivo utiliza duas formas de observação: o inquérito e a estatística.

O *inquérito* é a observação dos fenômenos das massas, das quais apresenta, como afirmação, a média.

Roger Bacon afirmou o seguinte: “Nada se aceite por ouvir dizer. Nada se aceite que resulte de raciocínio intuitivo. Prove-se tudo. Só existe um guia para a verdade, e êsse é a experiência sustentada pela dedução”.

Gide acha que a oposição entre o método indutivo e o dedutivo é um tanto escolástica porque, só existe, propriamente falando, um método, — aquele que procede por três estádios:

1.º Observar, sem idéia preconcebida, os fatos, sobretudo aqueles que, à primeira vista, parecem os mais insignificantes.

2.º Imaginar uma explicação geral que permita ligar entre si certos grupos de fatos com relações de causa e efeito; em outros termos, formular uma hipótese.

3.º Verificar o bom fundamento da hipótese, procurando saber, senão pela experimentação propriamente dita, ao menos pela observação conduzida de modo especial, se a aplicação corresponde exatamente aos fatos. Todas as grandes leis que constituem as bases das ciências modernas, começando pela lei de gravitação de Newton, não são mais do que hipóteses verificadas.

Sistema — Sistema é uma relação de complexos, *coordenados entre si*, formando um conjunto doutrinário, fundado sobre princípios, classificados pelo método.

E' o uso de método na formação analógica de conceitos duradouros, aplicados a um caso específico. Um sistema não considera os fenômenos eventuais, mas sim, os de efeitos duradouros, para que possa ser, de fato, um plano permanente, conjugando a normalização do instrumental, a simplificação de normas e métodos de trabalho e a padronização do material.

Enquanto que a doutrina é o estudo, a parte científica, o método e o sistema, que é seu concomitante, são a arte da organização científica do trabalho. Aquela é a estática; êstes são a dinâmica.

Como aplicar ou constituir um sistema próprio, na indústria rural ou urbana, veremos mais adiante neste curso.

Princípio é o elemento predominante na constituição de uma doutrina e que representa o que ela contém de fundamental.

* * *

A valorização do Vale do São Francisco é um problema que vem sendo delineado desde vários anos. E' certo que só nos últimos tempos a atitude do governo tem sido mais objetiva e, assim, esperamos que, em futuro próximo, venha o mesmo a ser solucionado. Pode-se também afirmar, sem dúvida, que essa empresa é uma das de maior vulto que já empreendeu o governo brasileiro. Explica-se, aliás, o interesse do poder público no sentido de objetivar obra de tão grande valor, do ponto de vista econômico e social. Assim, sob vários aspectos poder-se-á considerar a importância dessa valorização: primeiro, porque o rio atravessando mas das quais constituídas por terras áridas e secas, onde seqüentemente, o desenvolvimento da agricultura e criação pulosas, os quais não terão mais a afligi-los as terríveis secas periódicas, de efeitos tão danosos à vida da própria nação; segundo, é o aproveitamento do Rio São Francisco como via de comunicação, significando o alargamento comercial de toda essa extensa região que compreende, como se sabe, os Estados de Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Alagoas e Sergipe. Felizmente, já se encontra em execução um plano de obras que visa a ampliação dos trechos navegáveis desse grande rio genuinamente brasileiro. Por outro lado, diga-se de passagem, o Plano SALTE em seu em seu capítulo referente a *Transportes*, reconhecendo o valor da questão, prevê o desenvolvimento das condições de naveabilidade do Rio São Francisco como fator preponderante na valorização do Vale. Finalmente, há outro aspecto de suma importância que êsse aproveitamento virá a desempenhar na economia nacional: é o que se refere aos recursos inesgotáveis representados pela produção de energia hidráulica. Essa possibilidade é de tal maneira grandiosa que basta lembrar o benefício comum que passarão a experimentar vastíssimas zonas do território nacional, atualmente desprovidas de energia para as suas indústrias e para o conforto de seus habitantes. Portanto, aproveitados êsses recursos e feita a captação desse potencial hidrelétrico, teremos facilidade não só para a exploração de diversas das nossas matérias-primas, como, também, o seu regular aproveitamento industrial, o que virá fortalecer a indústria nacional. Dêsse modo, o aproveitamento do Rio S. Francisco, significa o aumento da riqueza do Brasil e o oferecimento, a milhões de seus habitantes, de melhor padrão de vida. A obra é gigantesca: o Estado terá que arcar, talvez com muitos bilhões de cruzeiros; mas, em compensação, concluída a obra as vantagens serão de tal natureza que terá valido o sacrifício do tesouro nacional. O problema está planejado nas suas linhas mestras e o governo brasileiro já iniciou, com ânimo, a sua objetivação. Não é tarefa para poucos anos, todavia, resultados admiráveis virão desse trabalho que já pertence ao número das necessidades inadiáveis para o desenvolvimento de nossa economia. Realizada a empresa, então poderemos confiar na grandeza econômica que o Brasil virá a possuir, fiel, aliás, ao seu próprio destino de nação que será, um dia, um dos celeiros do mundo. — Revista do Serviço Público, n.º julho de 1949.

Princípios e Problemas de Governo

CHARLES G. HAINES

e

BERTA M. HAINES

(Tradução de ESPÍRITO SANTO MESQUITA)

(Continuação do Capítulo I)

FEUDALISMO

QUANDO enfraqueceu o poderio de Roma e as tribos do norte invadiram a Europa meridional passou o mundo por uma fase de anarquia política em que a influência controladora da igreja e os poderes exercidos pelos grandes barões contribuíram para manter uma aparência de paz e de ordem (23). Foi durante êsse período que começaram a tomar forma os primeiros desentendimentos entre a Igreja e o Estado, desentendimentos êstes que giravam em torno de questões como a das imunidades do clero, a dos impostos sobre os bens da igreja e os limites dos campos de suas jurisdições temporal e espiritual, questões estas que exigiam solução e implicaram na luta pela supremacia. Não é de admirar-se que durante o período de perturbações que se seguiu, homens pacíficos e de inteligência da época procurassem os conventos que eram defendidos contra os rigores e brutalidades da luta política e das guerras incessantes. As desordens e as lutas que eram provocadas por piratas e salteadores e estimuladas pelos barões que pilhavam uns aos outros não contribuíram para o progresso do comércio e da indústria ou para o estabelecimento de uma ordem política estável.

As tribos teutônicas do norte não tinham nenhuma forma fixa de organização política. A tribo, como na antiga Grécia ou Roma, foi a unidade política inicial; às vezes tribos se uniram para formar confederações temporárias. Durante êsses séculos o fator mais significativo foi, porém do ponto de vista político, conceito germânico de direito. Nascendo com a idéia primitiva do direito tribal, pouco afetado aliás pelas novas condições sociais, as imposições dos tempos e as características dos teutos contribuíram para que se processasse uma evolução gradual da doutrina fundamental de seu direito, denominada usualmente "o espírito da lei". De acordo com êsse princípio, diz o Professor McIlwain, "um grupo racial dentro de um Estado não estava sujeito às leis tribais do Estado podendo, ao contrário, impor as suas próprias. Havia casos em que era preciso determinar qual a lei que devia ser aplicada, levando-se geralmente em conta para isso a profissão do réu. McIlwain acha que é da maior importân-

cia essa fase do pensamento jurídico germânico porque num tal sistema de leis de aplicação pessoal podia o direito romano sobreviver às invasões dos bárbaros se a população de Roma fôsse bastante grande para que suas leis pudessem mais tarde formar uma parte do direito local da região depois que os povos se tivessem fixado na terra, tornando-se regionais suas leis. Por causa dêsse princípio da individualidade tornou-se porém difícil saber-se como o direito romano poderia ter se impôsto como costume local como aconteceu em certos lugares. Se êle se tivesse impôsto talvez jamais teria ocorrido a sua renascença pelo menos quando ocorreu e como ocorreu nos séculos sétimo história do direito foi certamente como um costume local que as regras romanas do direito subsistiram e não sob a forma de jurisprudência científica, caso possamos chegar a essa conclusão baseados e décimo, isto porque nesse nevoento período da nos raros, esparsos, superficiais e excessivamente imperfeitos epítomes que datam daquela época. Por essas razões, o obscuro período da individualidade da lei deve ser visto como um dos mais críticos em toda a história do pensamento político porque se a continuidade do direito romano tivesse sido interrompida naquela época poderíamos dizer com segurança que toda a evolução por que passou aquele pensamento no ocidente teria sido muitíssimo diferente daquela que ocorreu realmente. Esta continuidade correu de fato o grave risco de quebrar-se. O conhecimento que possuímos do texto do código justiniano pende de um único fio, cujo precioso manuscrito se acha guardado em Florença. Quanto aos efeitos do princípio da individualidade, porém, poderia perfeitamente não ter havido nenhum Irnerius, nenhum Bartolus, nenhum Cujas e nenhum Bodin (24).

A importância do indivíduo na aplicação da lei deu aos poucos lugar ao conceito territorial: mas fôsse sua base a pessoa ou o território, certo é que o costume foi a verdadeira fonte e sanção da lei para os conquistadores e conquistados.

Entre as contribuições políticas dos teutônicos estão: 1) o reconhecimento da grande importância da pessoa humana, realçando-se os seus direitos e privilégios em vez do de controle do estado; 2) um novo tipo de assembléia popular com o advento da moderna idéia de representação; 3) um direito que se desenvolveu por si mesmo,

(23) Relativamente às características do sistema medieval, consultar F.L. Schuman, *op.cit.*

(24) C.H. McIlwain, *op.cit.*, 169-170.

mais tarde sistematizado nos códigos teutônicos e no desenvolvimento do direito comum da Inglaterra.

Quando as tribos começavam a ocupar um determinado território com limites geograficamente definidos e a viver de acordo com as leis em vigor, formou-se o estado medieval. Do caos político dos primórdios da Idade Média surgiram os reis e monarcas medievais e o sistema político econômico conhecido por feudalismo. Com a desintegração do controle político exercido sobre as comunidades da Europa ocidental, controle esse que data da época da dominação dos romanos e resultou do enfraquecimento da autoridade dos líderes bárbaros, surgiu um grande número de unidades políticas. As idéias sociais, políticas e econômicas características que predominaram em cada uma dessas unidades giravam em torno do feudo. Este envolvia a idéia de uma coisa de valor desfrutada por uma pessoa mas pertencente a uma outra, podendo isso referir-se às terras, aos bens, posição pessoal e cargos oficiais; antes, porém, as relações recíprocas foram, em teoria devidamente definidas ou então estabelecidas, o que sempre acontecia na base dos direitos mútuos regulados em lei. A posição do senhor e do vassalo passou a ser o fator mais importante nesse período, posição essa que deu origem às relações sociais e políticas básicas. Essa foi a época em que “a posse da terra determinava a posição social dos homens, definia os seus direitos e assegurava as suas liberdades, sendo então quase equivalentes as expressões “lei ditada pela terra” e “lei da terra” — que continham a maior parte das disposições que visavam proteger a pessoa física e também os direitos de propriedade dos súditos” (25).

Conjugando os poderes exercidos pelos imperadores romanos com uma certa dose de autoridade exercida durante muitos séculos pelos papas e bispos, os reis procuravam acabar gradualmente com as desordens e a anarquia reinantes, conquistando assim um poder bastante amplo para impor a necessária unidade. Dessa maneira foram lançadas as bases do estado medieval. Quando a idéia relação pessoal do teuto com seu chefe misturou-se com o conceito romano de controle exercido sobre uma determinada porção de território, o senhor tribal se transformou no soberano de um estado que possuía área geográfica definida como base física, soberano esse que exercia o controle político e econômico a custa de uma casta militar que o garantia. Os indivíduos subjugados por esse soberano ou se refugiavam nos conventos ou se transformavam em simples servos ligados à terra e explorados pelos cavaleiros e soldados. A transformação dos senhores tribais em soberanos de um estado processou-se, em primeiro lugar na França e na Inglaterra, consumando-se gradualmente em outros países da Europa ocidental.

Os reis medievais muitas vezes considerados como possuidores de uma autoridade absoluta, estavam porém — como o sabemos hoje — sujeitos às restrições das leis divinas e naturais. Eles go-

vernaram, segundo a expressão original de Bracton, “em nome de Deus e da Lei”. Podiam é certo violá-la; mas, quando assim procediam, tornavam-se tiranos e passíveis pois de sofrer a resistência, tanto dentro da lei como pela força bruta, dos seus súditos. Sujeitos a certas limitações vagas ou mal definidas, os governantes medievais exerceram, com poucas restrições do ponto de vista prático, o *dominium et imperium* dos imperadores romanos.

Separadas em muitos sentidos, porém, do sistema senhorial, as cidades medievais fizeram uma das mais interessantes experiências em matéria de governo e de economia. Como centros de produção e de comércio, cedo caíram sob o controle das associações de comerciantes — conhecidos pelo nome de guildos dos mercadores — e de grupos de artífices — conhecidos pelo nome de guildos dos artesãos. Os membros dessas organizações — guildos possuíam o monopólio da produção e da distribuição; eles fixavam os padrões de qualidade da mão-de-obra e as condições de trabalho para os operários. As próprias cidades não raro formavam ligas como a Hanseática, com seus tribunais próprios, câmaras e mercados destinados a troca de seus produtos.

Essas cidades não raro conseguiram libertar-se do jugo do rei e de seus delegados ou representantes imediatos. A independência que vieram a desfrutar foi-lhes conferida comumente por meio de um tratado ou convênio em que se estipulavam os seus direitos e privilégios. Por essa razão, os esforços feitos com o objetivo de limitar as prerrogativas reais foram incentivados pela situação de semi-independência que desfrutavam. Grande parte da cultura artística, literária e social da Idade Média desenvolveu-se nesses ativos centros industriais, abrindo o caminho para a diplomacia, os entendimentos e as negociações internacionais dos tempos modernos o estabelecimento de uma norma perfeitamente definida de conduta das relações entre eles existentes.

Durante muito tempo, a idéia de domínio do mundo — como a que os romanos acobertavam persistiu na mente de muitos homens. Depois que o Império de Roma se desintegrou, a Igreja Católica, sob a orientação do Vaticano, sonhou unificar o poder no mundo pretendendo manter toda a Europa sob o domínio eclesiástico. O Império Romano e a Igreja Católica Romana são, segundo a teoria medieval, dois aspectos de uma mesma monarquia cristã cuja missão é a de abrigar sob suas asas todas as nações do mundo. Com a expansão dos poderes da igreja e com o seu sistema de leis canônicas, os monarcas começaram a rebelar-se contra os pagos e seus representantes até que, por meio de gêneros e devido às discórdias civis, tornaram-se autoridades supremas tanto sobre as questões políticas como sobre as religiosas. Não obstante, a idéia do império mundial medieval persistiu até o princípio do século dezoito. Em 1648, porém, com o tratado de Paz de Westphalia, os estados passaram a ser considerados como politicamente independentes, tratado esse que faz, pelo menos temporariamente, um certo termo aos esforços envidados com o objetivo de criar um estado mundial. “Esta paz sela

a desintegração do império mundial tanto para os papas como para os imperadores e permite que se ponha em prática, integralmente, a doutrina de Grotius, isto é, a da soberania dos estados" (26).

O ESTADO NACIONAL

O Estado nacional teve sua origem nas lutas pela supremacia entre os barões medievais. Uns avançaram sobre os outros e por meio da guerra, da intriga, das confabulações e de toda a sorte de ardis ditados pelo egoísmo e pela aventura e utilizados com o objetivo de reforçar seu poder, impor, como rei, a sua autoridade e exercer o seu domínio sobre grandes territórios. Como principais defensores da nova tese de unidade racial e aproveitando as vantagens que lhes oferecia o internacionalismo desintegrador, os monarcas surgiram como protetores dos direitos das classes inferiores contra o poder ávido dos senhores poderosos. Muito embora houvesse em cada um dos reinos que então surgiram um grupo racial e político dominante, outras raças serviram com a maior lealdade o soberano comum. Em lugar do império da igreja que era universal, surgiu um considerável número de soberanos independentes que mantinham apenas relações extra-oficiais uns com os outros. Constituindo impérios em vez de estados, essas unidades políticas formaram a base do moderno estado nacional (27). Desde o advento do feudalismo que o desenvolvimento político da Europa Ocidental se processou por meio desse estado. Devido às guerras e às conquistas delas resultantes, à diplomacia (não raro baseada na astúcia e na trapaça) e à expansão pacífica que se processou por meio do desenvolvimento do comércio e da indústria, quase toda a terra caiu nas mãos de um pequeno grupo de estados nacionais. Durante muito tempo pensou-se que era melhor empregar a força e a astúcia do que os métodos francos e pacíficos e que o príncipe ou o governante não precisava ser correto no cumprimento de suas promessas, porque ele podia de direito colocar acima de tudo as suas próprias conveniências. Na arte de conduzir os negócios do estado dessa época, predominava a lei da autopreservação e nenhum escrúpulo de honestidade ou de direito devia ser levado em conta quando o interesse pessoal do rei estivesse em jogo. Com o correr dos tempos, porém, os costumes e as práticas de intercâmbio diplomático se desenvolveram, conferindo-se então aos cidadãos direitos e privilégios recíprocos.

No último período da Idade Medieval dois fatores muito contribuíram para o desenvolvimento da idéia de nacionalismo. Foram a adoção da língua vernácula como meio de expressão literária e a invenção da imprensa que muito auxiliou a divulgação da crescente literatura nacionalista entre uma maior porção do povo. A diferenciação no campo da literatura foi logo seguida pela

separação política — um movimento que foi especialmente estimulado pela Reforma. Com a cisão da igreja católica, o sentimento favorável à unidade religiosa e ao domínio universal perdeu sua força estabilizadora (28).

As características fundamentais da nacionalidade são: a língua comum (como instrumento de perpetuação das tradições históricas), o tão falado espírito de grupo, uma cultura moldada nos costumes e nas relações sociais, o estilo da expressão artística e literária e um conjunto complexo de instituições, hábitos, observância religiosa, interiores e organização política.

As primitivas formas de nacionalismo na Europa foram concebidas com o intuito de defender os interiores das famílias reinantes ou dos aristocratas que sobreviveram à sociedade feudal; mas só indiretamente estas formas afetavam os povos dos estados e dos principados ainda incipientes. Só no século dezoito é que o patriotismo se aliou com a consciência de nacionalidade para produzir o "genuíno nacionalismo". Este nacionalismo foi então formulado e defendido por filósofos e pensadores políticos proeminentes. Os humanistas e liberais formaram desde logo entre aqueles que mais defendiam o nacionalismo econômico e político (29). Um indivíduo "esclarecido", diziam eles, melhor servirá a humanidade e a causa do internacionalismo porque será um "nacionalista devotado e consciente". As formas liberais do nacionalismo só no século seguinte é que foram trocadas por outras, mais radicais e a que Maurias chamou de nacionalismo integral. O Professor Hayes assim o caracterizou:

O nacionalismo integral pode ser definido, de acordo com o próprio Maurras, como "o interesse exclusivo pela política nacional, a manutenção da integridade do País e o aumento do seu poder. — Isto porque uma nação entra em declínio quando diminui sua potência militar. "Isto, note-se bem, tanto se aplica em relação com as nações "oprimidas" ou subjugadas" como também com aquelas que conquistaram independência e unidade política. É aplicável, portanto, às nações da Europa e da América, mais do que às da Ásia e da África. Entre as últimas, o nacionalismo liberal está em ascensão entre as primeiras, muito embora ele ainda tenha alguma força, o nacionalismo integral o suplantou, banindo-o mesmo da idéia de muita gente. (30)

Ninguém pode duvidar que o nacionalismo é, agora, não só para os reis e membros das classes aristocráticas como para todo o povo em geral, uma das principais forças que regulam a vida econômica e política em todo o mundo.

O Estado moderno se apoia no conceito de nacionalismo segundo o qual todo o estado é sobe-

(26) T.A. WALKER, *The Science of International Law*, (Londres, 1893), pág. 57.

(27) Relativamente à evolução dos Estados Modernos, consultar F.L. Schuman, *op.cit.*

(28) Consultar *Essays on Nationalism* (The Macmillan Company, 1926). *Essay I* de Carlton I.H. Hayes e também *The Historical Evolution of Modern Nationalism* do mesmo autor (Farrar & Rinehart, Inc., 1931)

(29) Para uma análise dos diferentes tipos de nacionalismo, ver *The Historical Evolution of the Modern Nationalism*, de J.H. Hayes.

(30) *Idem*, pág. 165.

rano, isto é, independente dos demais. A opinião corrente aceita, via de regra, a nação como a forma mais avançada e melhor de desenvolvimento no mundo político. Nas palavras de um notável expoente do grupo que defende esta teoria: "A natureza manda que a luta pela sobrevivência seja uma luta do grupo. O grupo nacional é o único que pode atender a esta condição. (31). Um dos princípios fundamentais do nacionalismo é o de que cada estado considere a si mesmo e a suas idéias como superiores, tendo sempre em mente que tem uma união especial a cumprir. Cada estado acredita que se seu dever principal é o de garantir sua sobrevivência e de difundir as idéias e ideais que considere constituírem seu patrimônio ou herança peculiar. (32)

Direitos e deveres do estado nacional — Concebe-se hoje que os modernos estados nacionais assumem certos deveres e direitos essenciais. O primeiro direito é o de existência, isto é, o direito de autopreservação e defesa. Ele representa o princípio básico da existência do estado e justifica a adoção das medidas que se tornem necessárias a sua segurança e defesa e também à preservação da integridade de seu território. Esse direito, com as suas caracterizações, foi perfeitamente definido no primeiro artigo da Declaração de Direito e Deveres das Nações perfilhada pelo Instituto Americano de Direito Internacional, em 1916, com as seguintes palavras: "Tôdas as nações têm o direito de existir, de defender e conservar sua existência, mas esse direito não implica e nem justifica o de defender ou conservar sua existência por meio de atos ilícitos praticados contra estados pacíficos e fracos". Os direitos de autopreservação e autodefesa nacional, importantes e necessários como de fato o são para a existência e o progresso do estado, constituem um dos principais obstáculos à redução do orçamento. Não se determinou ainda como se poderá definir se um estado é agressor ou agredido, isto é, não se descobriu ainda o critério com que se deverá determinar se o estado cometeu o crime de agressão ou se agiu apenas em legítima defesa.

O segundo direito é o de soberania e independência. Esse direito, no que diz respeito as relações exteriores, está sujeito a muitas limitações resultantes dos acôrdos, tratados e das simples normas de cortesia internacional. Tais limitações são especialmente importantes nos estados semi-soberanos, nos estados neutros ou protetorados. Os direitos que se seguem são baseados na de soberania e independência (33).

1. Direito de estabelecer, manter e mudar a forma de governo, envolvendo o direito de revolução.

2. Assinar tratados e fazer alianças.

3. Legislar, modificar as leis vigentes e promover sua execução.

4. Exercer, com exclusividade, jurisdição sobre tôdas as pessoas e coisas dentro do respectivo território, sujeito a certas exceções no que diz respeito aos súditos de nações estrangeiras, aos representantes diplomáticos e aos navios de outras nacionalidades muitos em seus postos ou navegando em suas águas.

Esses direitos implicam em determinados deveres como o de não intervenção nos negócios de outras nações e o respeito e observâncias das normas e costumes de direito internacional. A intervenção pela força — que era comum nas primitivas relações entre os estados — é agora geralmente condenada e já não mais justificável, exceto no caso de crime ou quando os interesses internacionais de grande importância estão ameaçados. A recusa da sanção internacional para as conquistas do Japão na Mandchúria mostra como o público hoje repudia a medida de intervenção armada.

O terceiro direito de um estado nacional é o de igualdade perante a lei. Conforme expresso em termos concisos por Marshall, Presidente da Suprema Corte dos Estados Unidos, "a Rússia e Gênova têm iguais direitos. E' dessa igualdade que decorre o princípio de que nenhum povo pode impor um governo a um e a outro. Cada um deles legisla para si mesmo e só a si mesmo é que pode impor sua legislação" (34). Realmente, muito embora os estados, como também os indivíduos, não sejam completamente iguais e embora os grandes estados tenham maior poder e influência do que os pequenos no campo dos negócios internacionais e não raro vedem mesmo os direitos dos mais fracos, o ideal de igualdade é constantemente defendido como uma das condições necessárias e vitais de um ajustamento racional entre as nações.

O direito ao respeito é o quarto direito fundamental de um Estado. A sua violação é considerada como uma afronta à dignidade do Estado. Esse direito implica em respeito pelo Estado representado pelo seu soberano, seus navios de guerra e seus agentes diplomáticos, respeito esse que se demonstra com as honras de praxe que se lhes presta e com a etiqueta tradicional com que são tratados.

O quinto direito é o de intercâmbio em geral, inclusive relações diplomáticas e comerciais. Esse direito está sujeito a importantes limitações mas é necessário ao estado para que ele possa fazer parte da família de nações.

Todos esses direitos envolvem importantes deveres e responsabilidades.

Eles exigem, segundo Daniel Webster, que "tôdas as nações, quando forem admitidas, a seu pedido, no círculo dos governos dos povos civilizados, devem compreender que não só lhes assiste o direito de soberania e a dignidade nacional mas

(31) KARL PEARSON, citado na obra de Edward Krehbiel *Nationalism, War, and Society* (The Macmillan Company, 1916).

(32) Relativamente ao moderno culto do nacionalismo e patriotismo, ver F.L. Schuman, *op.cit.*

(33) Na elaboração desse trecho sobre os direitos dos estados tomamos por base a obra de A.S. Hershey *The Essentials of Public International Law*. (The Macmillan Company, 1927).

(34) The Antelope, (1825).

também são obrigadas a observar, estrita e fielmente, todos os princípios, leis e usos correntes entre esses povos civilizados”.

Deduzem frequentemente certos corolários do nacionalismo. Assim, dizem que o expansionismo é uma parte da missão das nações. O alargamento das fronteiras com a conquista de novos territórios é muitas vezes considerado como uma necessidade nacional e esta não raro é mais importante do que os compromissos, os acordos e as boas normas de relações internacionais. Além disso, os estados são em tese rivais dos outros em comércio, indústria e negócios diplomáticos. Atrás desses corolários está a idéia há tanto debatida porém bastante defendida de que os indivíduos devem defender o governo dos respectivos países, quer aprovelem ou não sua conduta, porque é, certo ou errado, o governo de sua pátria”. Da aceitação desses corolários têm resultado a intolerância, o militarismo e a guerra. Na diplomacia significam muitas vezes a adoção da política de que os fins justificam os meios e de que tudo quanto redunde em benefício da honra e do poder nacional é perfeitamente justo. Isto, no setor das relações internacionais, é o que lança uma nação contra outra, sendo a guerra, nesse caso uma parte necessária da vida nacional. Aliados a essas noções de certo modo extremadas que muitas vezes tornaram odiosos os conceitos do nacionalismo surgiram contribuições que também provocaram o melhoramento das relações pacíficas que lançaram as bases para o crescente internacionalismo. “Para alcançar os ideais contemporâneos de cultura e de soberania popular universais”, diz o Professor Hayes, “o estado nacional está melhor adaptado do que qualquer outra instituição política que o mundo conhece (35).

PROGRESSO NO SENTIDO DA ORGANIZAÇÃO E DA ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

A fraqueza do nacionalismo — o predomínio do interesse particular na conduta dos negócios internacionais, as dificuldades e incertezas da guerra comercial e os frequentes conflitos armados com suas horríveis conseqüências — levou os homens a sonhar com um estado internacional ou mundial. Os primeiros passos na direção da cooperação internacional foram dados com os acordos sobre os métodos por meio dos quais as nações por vias diplomáticas, poderão resolver suas controvérsias e conduzir seus negócios de interesse comum e com a formulação das normas e regras conhecidas por direito internacional (36).

Devido ao fato desse direito internacional basear-se em boa parte de tratados e acordos diplomáticos como também nos tribunais de cada país, é que sua execução fica em grande parte a cargo de cada um deles separadamente, tem-se

feito toda a espécie de esforços para criar tribunais internacionais permanentes e com os necessários poderes para limpar as leis e princípios internacionais. Com esse propósito, um conselho de arbitramento foi criado como normas de conduta definidas para a solução dos litígios. Outros órgãos destinados a pôr em vigor as leis e princípios do direito internacional foram criados como resultado da Primeira Grande Guerra e durante o período da reconstrução.

A cooperação que foi considerada necessária do ponto de vista militar durante essa Guerra resultou na criação de um Supremo Conselho de Guerra. Provou ser um eficiente método de impôr unidade administrativa em tempo de guerra. Infelizmente, foi muitíssimo difícil continuar essa cooperação na paz, mesmo em se tratando de assuntos de recursos financeiros ou econômicos e dos problemas que interessavam todas as nações. Os governos aliados, durante um certo tempo, continuaram colaborando uns com os outros pelo meio até em certo ponto, através do Conselho Supremo referido e de seu sucessor o Conselho de Embaixadores; mas em grande parte as atividades desses órgãos se limitavam a solução de questões políticas provocadas ou relativas à Guerra. Um passo mais definido em direção da unidade e cooperação internacionais foi dado na conferência da Paz de Versalhes com assinatura do Convênio que criara a Liga das Nações.

CONVÊNIO QUE CRIOU A LIGA DAS NAÇÕES

Esse convênio que foi parte do tratado de paz entre os aliados e as potências centrais, criou um Conselho Executivo, uma Assembléia, um Secretariado e outros órgãos incumbidos de realizar, na política, os propósitos da Liga. Competia ao Conselho Executivo fazer os planos de redução dos orçamentos e dar pareceres ou sugestões sobre medidas de proteção aos estados membros contra a agressão. O Conselho funcionou também como órgão de conciliação nos casos de litígio. A assembléia foi organizada de modo a ter nela assento representantes de todos os estados membros da Liga, reunindo-se anualmente ou, quando convocada em caráter extraordinário, em sessão especial. Possuía poderes para tratar de todas as questões que, estando dentro da esfera de ação da Liga, afetassem a paz do mundo. Além do Conselho e da Assembléia, criou-se o Secretariado que era nomeado pelo Conselho com a aprovação da Assembléia, Secretariado esse ao qual competia promover as investigações preliminares a respeito das questões que deveriam ser submetidas à apreciação do Conselho ou da Assembléia e manter os membros da Liga informados sobre os progressos dos trabalhos em execução, servindo também com a secretaria com o encargo de coletar, traduzir e transmitir toda as informações necessárias aos órgãos e agências da Liga.

O Conselho, a Assembléia e o Secretariado agiam por intermédio de várias comissões e comitês, muitos dos quais foram previstos no próprio convênio enquanto outros foram criados posteriormente de acordo com as necessidades.

(35) *Essays on Nationalism*, de C.H. Hayes, pág. 253.

(36) Sobre a evolução do direito internacional, ver F.L. Schuman, op. cit. pág. 59.

O Conselho da Liga tinha um grande número de atribuições que lhe foram conferidas pelo Convênio, tomando posteriormente a seu cargo o exercício de outras atividades como a de repatriação dos prisioneiros de guerra mantidos na Sibéria, a adoção de medidas preventivas contra a propagação do tifo e do cólera na Europa Central e Ocidental e a restauração econômica da Áustria e da Hungria. Entre as medidas mais importantes por ela tomadas estava a da criação de uma Comissão de Juristas incumbida de elaborar os planos de uma Corte Permanente de Justiça Internacional, planos esses que seriam submetidos à apreciação do Conselho e da Assembléia e em seguida aos estados filiados à Liga. O plano preparado pela Comissão de Juristas foi aprovado pelos governos dos países membros da Liga, criando-se então a Corte Permanente de Justiça Internacional cuja primeira sessão foi realizada em janeiro de 1922 em Haia.

E' impossível descer a detalhes relativamente às várias atribuições e funções desempenhadas pelos órgãos principais e de segunda e terceira categoria criados pelo Convênio da Liga das Nações. Uma exposição mais completa da organização da Liga, de seus objetivos e realizações será apresentada num outro capítulo. Basta dizer, por enquanto, que a Liga conseguiu resolver uma série de difíceis questões internacionais e, por intermédio de seus vários órgãos, inclusive da Corte Permanente de Justiça Internacional, prometia mesmo desempenhar no futuro um importante papel entre os modernos órgãos criados com o objetivo de resolver, pacífica e juridicamente as controvérsias entre as nações.

Sendo porém a Liga um órgão das potências que saíram vitoriosas da Primeira Guerra Mundial e tendo sido encarregada de tratar das exigências de reparações que eram feitas às nações vencidas, sua política e seu programa tornaram-se de certo modo facciosos, tornando-se ele própria partidária em suas investigações e em sua administração. Isto foi, porém, até certo ponto pelo menos, remediado com a admissão das potências vencidas como membros e com a tentativa no sentido de despertar o interesse e conseguir a cooperação dos estados não filiados. A despeito dos esforços para transformar a Liga num verdadeiro órgão de ajustamento e administração internacionais, os Estados Unidos recusaram tomar parte na Liga contribuindo ao mesmo tempo a atitude de displicência ou de desinteresse dos outros países para dar a França oportunidade para exercer sua influência no sentido de determinar a política da Sociedade das Nações. O Japão, a Alemanha e a Itália ameaçaram abandoná-la se o Convênio não sofresse emendas capazes de assegurar que as autoridades da Liga pudessem agir, pelo menos no terreno político, com mais força apoiados apenas na sanção e na aprovação de grupos de pequenas nações. A Liga continuou porém a desempenhar muitas funções sociais, beneméritas e econômicas a serviço das nações coligadas.

Resta saber se as medidas até então tomadas com a criação da Liga das Nações podem

realmente servir de base para a organização internacional. Qualquer que seja porém o veredito a respeito, contribuiu muito como uma experiência que muito servirá para que se descubra uma forma de organização mais eficiente e capaz de promover uma maior cooperação entre as nações do mundo.

Ao mesmo tempo que o mundo caminha para o aperfeiçoamento dos órgãos internacionais e o desenvolvimento dos meios destinados a garantir a paz do mundo, tendências opostas levam as forças políticas e econômicas em sentido contrário. E' de fato singular que, decorridos pouco mais de dez anos do fim da primeira grande guerra — que terminou com uma onda de entusiasmo pela idéia de que seria afinal pôsto fim definitivo às lutas armadas e que a sociedade humana iria gozar duma paz perpétua — o mundo voltasse a advogar ardorosamente um nacionalismo econômico extremado. Foi um nacionalismo sinistro, porque era premeditado e porque as condições do mundo possibilitavam sua interferência nos interesses da vida econômica nacional de um modo até então desconhecido. (37)

A nova onda de protecionismo que envolveu a maior parte das nações do mundo é uma das provas da mística do nacionalismo extremado. Desde a aprovação da Lei de Tarifa de Hawley e Smoot em 1930, nos Estados Unidos, lei esta denunciada como "um terrível golpe contra a vida econômica do mundo" que os principais países iniciaram uma revisão completa de suas políticas tarifárias. Esse movimento prosseguiu com um crescente vigor a despeito da idéia bastante generalizada de que ele provocaria a queda dos preços, reduziria o volume do intercâmbio comercial internacional, aumentaria o número de desempregados e aumentaria também a confusão financeira reinante. O desaparecimento de dez bilhões de dólares da exportação não impediu as nações de continuarem a elevar suas tarifas; longe disso, fez com que prosseguissem em suas revisões, elevando as taxas. Em vez de paz, segurança e perspectiva de promoção de entendimento universal entre os povos, houve agitação, incerteza e a reação de que era realmente impossível conquistar a segurança a não ser por meio do armamento e da preparação para a guerra. Veio então a desilusão para aqueles que participaram da guerra e que pensaram que dos sofrimentos impostos ao mundo pelo grande conflito haveria de surgir uma nova ordem econômica e política. (38)

Essa desilusão foi perfeitamente definida por Owen D. Young, da General Electric Company, que, como presidente de uma comissão incumbida de resolver os problemas das separações impostas à Alemanha pelo Tratado de Versalhes, teve excepcionais oportunidades para investigar

(37) *This Economic Nationalism: Where is it Leading US?*, artigo de W.Y. Elliot publicado em *Atlantic Monthly*, número de outubro de 1923.

(38) *op.cit.* F.L. Schuman.

as tendências que se manifestaram na vida econômica e política de após guerra.

Durante o ano de mil novecentos e vinte eu estava firmemente convencido de que o mundo ia passar por uma fase de grande cooperação internacional em todos os setores de atividade. A Liga das Nações, o Pacto de Locarno, as conferências sobre o desarmamento naval e militar e o Pacto Briarid — Kellog, tudo me parecia ser instrumentos de promoção de paz, instrumentos esses que haveriam de operar em função da cooperação entre nações grandes e pequenas.

Concomitantemente ou melhor, conseqüentemente, pareceria estar em processo um grande movimento em prol da melhoria das relações econômicas em todo o mundo. A Câmara Internacional de Comércio foi criada e atacou logo com todo o rigor as barreiras comerciais que se levantaram durante muitas gerações e que fecharam o caminho do livre curso do comércio e ao mais amplo intercâmbio de mercadorias e de serviços entre os povos. Criou-se o Banco Internacional em cujas reuniões regulares tomavam parte os diretores dos grandes bancos centrais das principais nações interessadas pelas finanças do mundo.

Parecia que só podia esperar uma estabilização universal das moedas e do câmbio. Podia-se esperar certamente que os negócios progredissem em tôdas as partes da terra se houvesse a determinação de manter a paz e se os meios e órgãos criados com esse objetivo funcionassem regularmente e fossem por todos acatados como guardiães da paz. Esses negócios podiam de certo progredir se, em todo o mundo, a moeda fosse valorizada e o câmbio estabilizado, moeda e câmbio esses que seriam por sua vez garantidos não só pelo desejo de que sua situação fosse sempre estável como também pelos órgãos criados com esse objetivo.

Parece-me que tudo isso era uma conseqüência natural e normal do grande progresso científico dos últimos cinquenta anos. progresso esse maior do que qualquer outro verificado anteriormente. Por causa dêle, podia-se com razão concluir que a paz estava garantida, positivamente, pelo novo espírito e novos meios criados com esse propósito e negativamente, pelo poder destruidor das novas armas que a ciência pôs nas mãos dos homens. (39)

Olhando para o mundo de hoje, Young faz uma pergunta que muita gente deseja que seja respondida.

Por que é que a cooperação internacional está, em muitos sentidos pelo menos, se desintegrando em vez de melhorar? Por que é que o intercâmbio

internacional está decaindo em vez de se intensificar? Por que é que as barreiras comerciais estão se erguendo em vez de caírem? Por que é que o intercâmbio financeiro tem agora a tendência para se tornar mais difícil em vez de mais fácil? A perspectiva, a seu ver, não é, porém tão desesperadora como pareceria a muita gente; mas o caminho para um mundo em que venha a predominar o espírito de cooperação e de compreensão não é muito reto e nem muito suave como se pensou que fosse. Para o cidadão de hoje a dificuldade é descobrir esse caminho e torná-lo menos incerto e mais seguro.

Talvez a desilusão seja temporária e a tendência para o nacionalismo apenas um incidente no grande movimento em prol da melhoria do mundo. O sonho de paz mundial e a visão de uma organização internacional que possa servir de órgão central e orientador das atividades humanitárias, sociais, econômicas e políticas do mundo pode materializar-se num órgão para o qual a Liga das Nações já preparasse o caminho e poderá até servir de modelo.

BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

- OSBORN, H.F. — *Men of the Old Stone Age* (Charles Scribner's Son, 1916) segunda edição.
- BREASTED, J. H. — *The Conquest of Civilization* (Harper & Brothers, 1926).
- LOWIE, Robert H., *Primitive Society* (Liveright Publishing Corporation, 1920). *The Origem of the State* (Harcourt, Brace and Company, 1927).
- OPPENHEIMER, Franz, *The State, Its History and Development Viewed Sociologically*, traduzido para o inglês por J. M. Gitterman (The Robbs-Merrill Company, 1914).
- VINOGRADOFF, Sir Paul, *Outlines of Historical Jurisprudence* (Oxford University Press, 1920) Consultar o vol. II desta série para um estudo das fases jurídicas e políticas características dos estados-cidade da Grécia.
- MCIVER, R.M., *The Modern State* (Oxford University Press, 1926).
- HAYES, Carlton J.H., *Essays on Nationalism* (The Macmillan Comp, 1926). *The Historical Evolution of Modern Nationalism* (Farrar & Rinehart, Inc. 1931).
- POTTER, Raymund Leslie, *International Relations* (Henry Holt and Company, Inc., 1929) Edição revista, especialmente a parte I.
- SCHUMAN, Frederick L., *International Politics: An Introduction to the Western State System* (MacGraw-Hill Book Company, Inc., 1933) Caps. I-III.
- A WORLD PEACE Foundation (40 Mt. Vernon St., Boston, Massachusetts) é o órgão autorizado a fazer as publicações da Liga das Nações e da Corte Permanente de Justiça Internacional.

(39) *The New York Time Magazine* (dezembro de 1933) pág. 1. Ver também *American Foreign Policy in a Nationalistic World*, artigo do Senador William E. Borah em *Foreign Affairs*, Suplemento, vol. XI, n.º 2.

Dados gerais sôbre o SENAC do Distrito Federal

Reportagem de PAULO TAVARES

O SENAC é uma instituição mantida pelas classes patronais do comércio, criada pelo Decreto-lei n.º 8.622, de 10-1-46, com o objetivo de proporcionar aos comerciários instrução profissional que lhes permita melhoria de situação nas firmas em que trabalham, além de outros benefícios de ordem social. As atividades do SENAC no Distrito Federal foram iniciadas em setembro de 1946, com a instalação dos primeiros cursos especializados.

Cingindo-nos ao movimento no decorrer de 1949, já que vamos no início dos trabalhos em 1950 e que aquêles bem pode servir como referência para uma exposição sôbre o SENAC, podemos oferecer aqui os dados que vão em seguida.

Em 1949, quando mais se desenvolveu a sede escolar do SENAC, funcionaram seus cursos nos locais abaixo:

Sede — Rua Santa Luzia, 735, 2.º e 3.º andares;

Gávea — Escola Júlio de Castilhos, na Praça Santos Dumont, 96;

Copacabana — Escola Cócio Barcelos, na rua Barão de Ipanema, 34;

São Cristóvão — Escola Uruguai, na rua Ana Néri, 192;

Olaria — Escola Chile, na Praça Belmont;

Braz de Pina — Escola São Paulo, na rua Najá, 160;

Ilha do Governador — Escola Abeillard Feijó, na Estrada Capitão Barbosa, 190;

Catumbi — Escola Estados Unidos, na rua Itapiru, 137;

Campo Grande — Ginásio Belisário dos Santos, na rua Dr. Augusto Vasconcelos, 408 a 420;

Meier — Escola República do Peru, na rua Arquias Cordeiro, 508;

Madureira — Escola Normal Carmela Dutra, na Estrada Marechal Rangel, 31.

Tais cursos, à exceção dos da sede, funcionaram em estabelecimentos da Prefeitura, que, por intermédio de sua Secretaria de Educação, muito tem facilitado o desenvolvimento dos trabalhos escolares do SENAC.

Na sede foram ministrados os Cursos de Aprendizagem, de matrícula compulsória para os empregados menores de todas as casas comerciais

que tenham o mínimo de dez empregados e os Cursos de Adaptação, de nível primário, destinados a filhos de comerciários e aspirantes ao ingresso no comércio, com idade entre 11 a 14 anos. Nesses Cursos de Adaptação os alunos são preparados para as carreiras iniciais do comércio ou para os exames de admissão ao Curso Comercial Básico.

Foram êsses cursos (Aprendizagem e de Adaptação) ministrados, na sede, durante o dia, com o seguinte número de alunos:

Cursos de Aprendizagem (três turnos)	1.183
Curso de Adaptação	73

As matérias dos Cursos de Aprendizagem são as do ensino primário, ajustadas às finalidades



A Escola-Modelo, na rua 24 de maio, 543. Pode abrigar dez mil alunos

comerciais, com noções de técnica e organização. Ministram-se também aos alunos aulas práticas, num escritório-módulo que consta de toda a aparelhagem comum num moderno estabelecimento comercial.

Ainda na sede e nos locais acima indicados, funcionam, além dos Cursos de Adaptação, os Cursos de Continuação, intensivos, estes, constantes das seguintes matérias: Português, Matemática, Noções de Técnica de Comércio e Organização Comercial, Dactilografia, Estenografia, Inglês e Prática de Contabilidade.

Foi o seguinte o movimento de matrículas:

Sede	544
Meier	302

Madureira	662
Olaria	551
Gávea	196
Copacabana	207
São Cristóvão	70
Campo Grande	113
Catumbi	156
Braz de Pina	223
Ilha do Governador	127

O SENAC também manteve cursos em regime de cooperação com o Colégio Felisberto de Menezes e com a Fundação Getúlio Vargas, encaminhando para esses estabelecimentos numerosos comerciários por ele contemplados com bolsas de estudos. No Felisberto de Menezes estudaram sete alunos e na Fundação, vinte e seis.



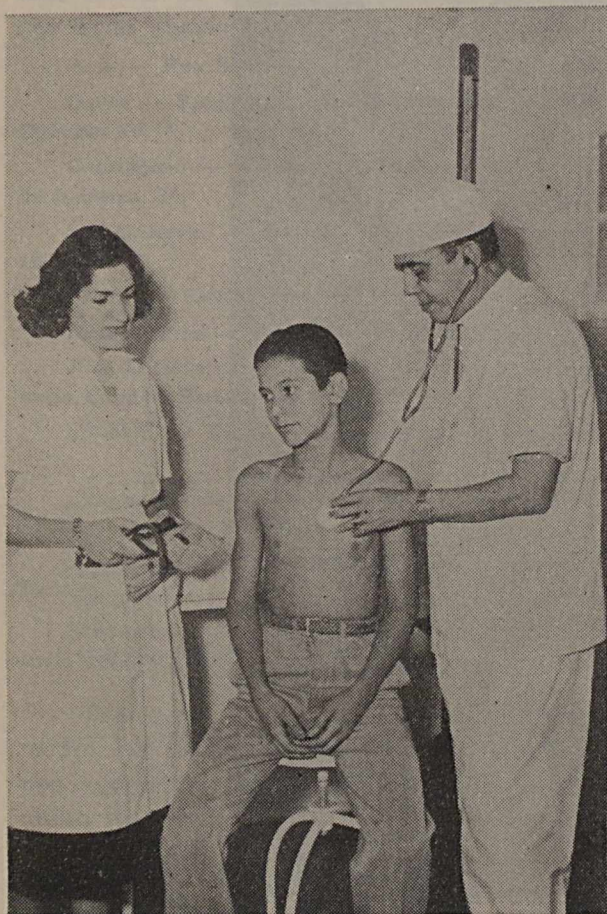
A sede do SENAC carioca está instalada em três amplos andares do Edifício VASP, situado na rua Santa Luzia, 735, perto da Cinelândia

O total de matrículas elevou-se, pois, a 5.676, com a frequência média de 8%.

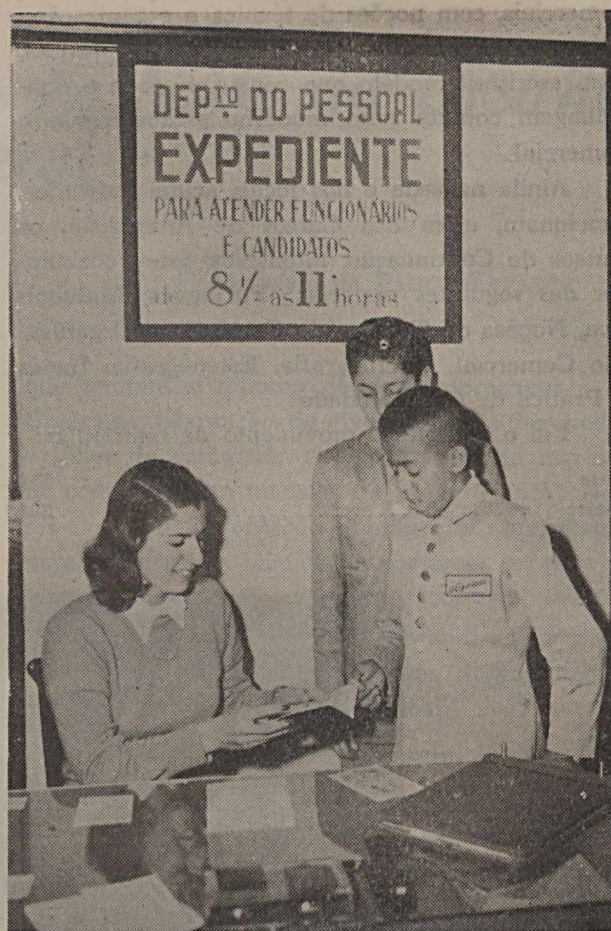
Funcionou também com regularidade, um Curso por Correspondência e Rádio, instituído com o fim de estender os benefícios do ensino gratuito a numerosos comerciários que, por motivos diversos, se viam na impossibilidade de frequentar as aulas noturnas. Em 1940 esse curso congregou 1.236 alunos, sendo 663 masculinos e 573 femininos. As matérias ministradas foram: Português, Matemática, Geografia e Noções de Comércio.

Durante a semana há permanente contato entre professor e aluno, nesse curso, através da correspondência postal rigorosamente em dia e das aulas ministradas aos domingos, pela Rádio Tupi, das 9 às 9,55. Dêsse curso beneficiam-se não apenas comerciários ou pessoas residentes no Rio e dentre os acompanhantes das aulas cita-se até um residente no distante Território de Guaporé.

Conta o SENAC com um Serviço Médico-Dentário que assiste todos os alunos, submetendo-os, periodicamente, a inspeções de saúde. Esse serviço possui todas as instalações modernas exigi-



Aluno sendo submetido a exame de saúde, no Serviço Médico da instituição



Comerciário, de volta ao trabalho, após assistir às aulas do SENAC, exibe a carteira de controle de frequência na casa em que tem função

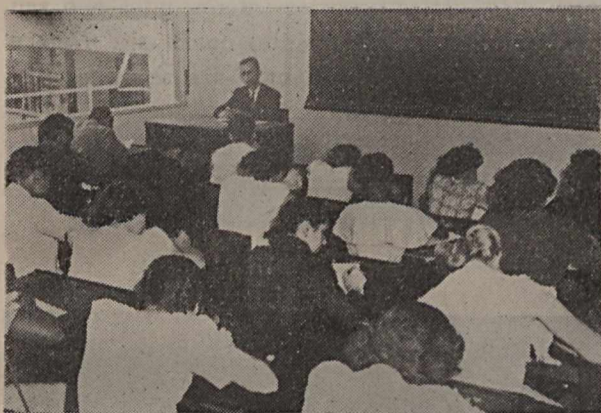
das para um resultado eficiente dos trabalhos que lhe estão afetos e que são realizados por médicos selecionados.

Através do Centro Social são proporcionadas aos alunos outras interessantes atividades, dentre as quais se pode citar as práticas desportivas e os exercícios físicos. Com essas práticas visa-se em especial despertar nos comerciários o sentido da disciplina e revigorar-lhes as energias consumidas no trabalho.

O Centro Social dispõe de professores de cultura física que ministram os exercícios aos rapazes, no estádio do Vasco da Gama, e as moças no pátio de esportes do Colégio Bennett, sempre aos sábados e domingos, pela manhã, promovendo também animadas competições de futebol, basquete, volei, tênis de mesa, etc.

Parte dêsse Centro é o Serviço de Alimentação que funciona em conexão com o Serviço Médico. Nêle os alunos da sede recebem copos de leite antes de entrarem em aula, sendo fornecido àqueles cujas condições de saúde o exijam, comprimidos vitamínicos, a fim de que assistam às aulas bem nutridos.

Em 1950 os cursos do SENAC sofreram ampla reforma de modo a se tornarem mais úteis aos comerciários. O currículo, além dos Cursos de Aprendizagem e dos Cursos de Adaptação, passou a constar dos seguintes cursos: Curso Fundamental, de nível primário, para aperfeiçoamento e maior ajustamento profissional dos comerciários de, no mínimo, 14 anos; Cursos de Praticantes de Escritório, Auxiliares de Contabilidade, Dactilógrafos, Vendedores e Esteno-Dactilógrafos, de nível secundário inicial, para formação profissional de comerciários com 14 anos, no mínimo e Cursos isolados, intensivos, de Redação Comercial e Administrativa, Inglês, Contabilidade, Estenografia e Dactilografia, para comerciários de 14 anos, no mínimo, que, em prova de classificação, revelassem conhecimentos suficientes para estudo dessas matérias.



Fase de uma aula na sede

Funcionam êsses cursos à noite, movimentando centenas de comerciários.

Neste ano entrou também a funcionar a Escola-Modelo, grande conjunto arquitetônico adquirido pelo SENAC com o fim de ser ainda mais aumentado o seu aparelho educacional. A Escola-Modelo está situada no n.º 543 da rua 24 de Maio, na estação de Riachuelo e ocupa grande área de terreno limitada por três ruas.

Possui 38 salas de aula, ginásio, quadras de esportes, enorme pátio de recreio com parte coberta, espaçoso refeitório, grande número de banheiros e demais instalações sanitárias, dependências de serviço médico, dentário, alimentar e desportivas, perfeitamente equipadas, um museu de merceologia, auditório, etc.

Foi solenemente inaugurado a 30 de outubro de 1949, como parte das comemorações do "Dia do Empregado no Comércio".

No imóvel funcionou o antigo Ginásio 28 de Setembro. Adquiriu-o o SENAC que o submeteu

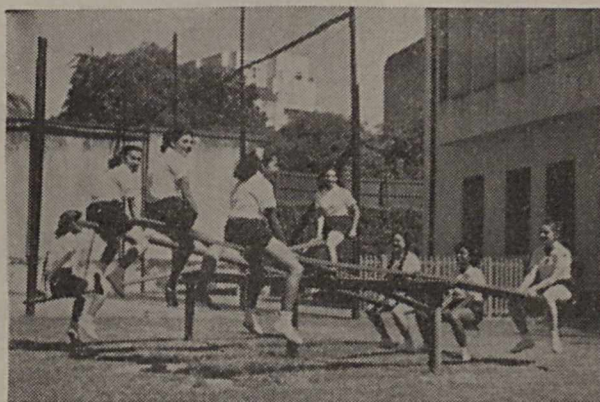


Aula de dactilografia

a importantes obras de reparações e melhoramento, a fim de oferecer aos comerciários um estabelecimento de ensino à altura das suas necessidades.

Na Escola-Modelo funcionam os cursos acima, excetuados os de Aprendizagem. Nela, ainda, o SENAC instalou sob inspeção federal, a sua Escola Técnica de Comércio, que vem funcionando com boa frequência. São ali ministrados o Curso Comercial Básico (diurno e noturno) e os Cursos Técnicos de Contabilidade, Secretariado, Administração e Propaganda e Comércio (noturnos).

Ainda nos trabalhos que o SENAC realiza pelo rádio, existe, além daquela parte de caráter educativo, já referida, uma recreativa, apresentada aos sábados, das 16,30 às 17 horas, pela mesma estação, ou seja, a Tupi. Em cuidadoso e animado programa são levados ao microfone, depois de convenientemente ensaiados e selecionados os comerciários que revelem predícos artísticos, proporcionando-se por outro lado, aos que comparecem ao auditório ou aos que ouvem o



O Centro Social oferece a rapazes e moças exercícios físicos e práticas desportivas. Aqui são vistas comerciárias em recreio

programa, de suas residências, agradáveis momentos de diversão.

Durante todo o ano de 1949 esse programa era de feição lítero-musical, focalizando, semanalmente, interessantes temas populares.

Eis, assim, alguns dados informativos sobre o SENAC no Distrito Federal, entidade que, desde fins de 1946 até o presente, deve ter proporcionado benefícios e vantagens a um número de comerciários nunca inferior a quinze mil.

O CORREIO E O RÁDIO IMPULSIONANDO UMA PROVEITOSA REALIZAÇÃO EDUCATIVA

Aspectos do Curso por Correspondência e Rádio, do SENAC carioca — Expedidos quase 180 mil lições durante o curso recém-terminado — Nem só cariocas ou comerciários entre os que se beneficiam — As aulas pela Rádio Tupi e o terceiro curso em desenvolvimento.

A fotografia que estampamos representa um aspecto tomado durante a prova final, do Curso

por Correspondência e Rádio, mantido pela Administração Regional do SENAC do Distrito Federal.

Essa prova, que corresponde ao segundo Curso concluído, teve, como a do primeiro, o caráter de Concurso, porque aos alunos classificados dos 1.º ao 5.º lugares foram atribuídos prêmios constituídos por cadernetas de depósito bancário de importância em dinheiro, variáveis segundo a classificação obtida.

Os prêmios são oferecidos também pela Administração do SENAC carioca, que, assim, estimula os numerosos alunos que fazem o seu Curso por Correspondência e Rádio.

COMO FUNCIONA O CURSO

Esse Curso, que é inteiramente gratuito, apresenta, aliás, vários aspectos interessantes e o seu mecanismo talvez seja inédito no Brasil. Nêle é ministrado o ensino elementar das seguintes disciplinas: Português, Matemática, Geografia e Noções de Comércio, a cargo de professores de nomeada, os quais, à sua proficiência, aliam invulgar dedicação.



Ensaio do Orfeão Escolar, composto de comerciárias



Pormenor de uma festa realizada no auditório da Escola-Modelo pela União dos Estudantes do SENAC



Entrega de certificado de conclusão de curso

Semanalmente, a Seção de Administração dos Cursos expede, pelo Correio, sem nenhuma despesa para os alunos, a Lição mimeografada de cada matéria, com o respectivo exercício. No domingo imediato, pela Rádio Tupi, no horário das 9 às 9,30, cada professor faz o comentário da lição da disciplina a seu cargo, após o que os alunos remetem à Administração dos Cursos do SENAC os exercícios feitos, os quais lhes são devolvidos depois de feita a correção pelos auxiliares de ensino. Isso se repete semanalmente, com regularidade quase cronométrica, durante todo o Curso que, em geral, se compõe de trinta e poucas lições de cada matéria, desenvolvidas em 8 ou 9 meses.

QUASE 180 MIL LIÇÕES

A utilidade e o interesse despertado pelo Curso por Correspondência e Rádio são patenteados pelo avultado número de alunos nêles inscritos, número êsse que, no segundo Curso, recém-terminado, ultrapassou de 1.300, estando previstas para o 3.º Curso, já iniciado em abril, 2.000 inscrições.

Tomando-se por base o movimento do segundo Curso e traduzindo-se em números redondos êsse movimento, temos que foi expedido um total de 5.200 lições por semana, 20.800 por mês e 176.800 ao fim do Curso! Êsses são, também, os números dos exercícios recebidos, corrigidos e devolvidos! E' fácil compreender-se o volume de trabalho que tudo isso representa e que deve ser feito sem perda de tempo, em prazos certos.

NÃO SÓ COMERCIÁRIOS ENTRE OS BENEFICIADOS

Outra particularidade interessante é que se tratando do SENAC Regional, o Curso, pela natureza dessa benemérita instituição, destina-se aos comerciários do Distrito Federal que, por quaisquer circunstâncias, não possam freqüentar os Cursos de Aprendizagem e de especialização que funcionam, dia e noite, na sede, e, à noite, nas escolas instaladas nos mais populosos bairros cariocas.

Mas o rádio não têm fronteiras. De modo que se valem do Curso por Correspondência e Rádio alunos dos mais afastados pontos do Brasil e das mais variadas profissões. Chega a ser comovedor a leitura das cartas que chegam diariamente à Administração Regional, cujos signatários apelam para que lhes sejam também conce-

dados os benefícios proporcionados aos que vivem na Capital do país. A nenhum dêles o SENAC recusa matrícula.

E, assim, na extensa relação de inscritos no Curso por Correspondência e Rádio vamos encontrar alunos dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Pernambuco, etc., não só comerciários, mas, também, ferroviários, industriários, bancários, funcionários públicos e até... professores primários.

EXEMPLO DIGNO

E' claro que numerosos alunos, principalmente os domiciliados fora do Distrito Federal, não podem comparecer à prova final e a êstes é concedido um certificado de assiduidade. Entretanto, há casos dignos de registro, como, por exemplo, o de dois alunos que, num domingo, único dia de descanso na semana, abalaram-se de Volta Redonda para fazer o Concurso, perdendo, infelizmente, essa oportunidade, por terem chegado com atraso, devido às dificuldades de transporte...

UM AGRADECIMENTO

E' impossível, numa rápida notícia, dar uma idéia exata dos benefícios culturais proporcionados, gratuitamente, a milhares de jovens brasileiros pelo Curso por Correspondência e Rádio mantido pela instituição superiormente presidida pelo Ministro Valdemar Ferreira Marques. Mas acreditamos sintetizar tudo, transcrevendo os seguintes trechos de uma carta, retirada ao acaso dentre centenas de outras que constam dos arquivos do SENAC e a êste dirigida, em 30 de abril último, pelo aluno Jotto Antônio Storino, residente nesta Capital, à rua Monte Alegre, 72, apartamento 101: — "Prezados Senhores: Após terminar o "2.º Curso por Correspondência e Rádio", mantido pelo SENAC do Distrito Federal, desejo congratular-me com V. S^{as}. pelo êxito alcançado e muito agradecer a completa remessa das bem organizadas aulas escritas que gentilmente me foram enviadas. E' muito louvável proporcionar aos comerciários e, em geral, ao povo de nossa querida Pátria ensinamentos utilíssimos, contribuindo patrioticamente para o desaparecimento do analfabetismo. Portanto, estão V. S^{as}. de parabéns, e permita Deus que continuem essa obra benigna, cada vez com maior êxito, para a grandeza do Brasil.

Evolução do Sistema de Polícia Civil da Grã-Bretanha

ESPÍRITO SANTO MESQUITA

N O número de maio do corrente ano iniciamos a série de artigos de divulgação do sistema de polícia de vários países. Examinamos, então, em suas linhas gerais, a estrutura da polícia inglesa, realçando algumas de suas características mais importantes. Voltamos hoje ao tema, desta feita para divulgar, com base em Sir John Moylan ainda, os dados históricos sobre a polícia que foi organizada por Sir Robert Peel em 1829 e da qual a *London Metropolitan Force* foi a primeira unidade, sediada nas vizinhanças de *Whitehall* e *Charing Cross*, num velho prédio chamado *Scotland Yard*, hoje mundialmente célebre e conhecido.

Segundo a monografia de Moylan a que recorreremos nesta oportunidade, foi numa manhã de 1829 que pela primeira vez desfilou pela capital britânica a corporação constituída por mil lações de *dolman* azul, calças brancas e cartola. Esses primeiros policiais da Inglaterra foram, a princípio, vistos com certa hostilidade pelo público em geral e, em particular, pelos militares muito embora a nova instituição a que pertenciam fôsse prestigiada pelo famoso Duque de Wellington, então Primeiro Ministro e Comandante Chefe das Forças Armadas de Sua Majestade Britânica.

O policiamento na Inglaterra antes de 1829 sempre esteve a cargo do exército, com o que não concordava o Duque. De fato, ele não via com bons olhos a intervenção dos elementos da força regular nos motins de rua e nem concebia o emprego da tropa do Rei em atividades de patrulhamento e vigilância de alçada civil. Robert Peel pôs termo a essa situação vexatória para os militares, a princípio só na cidade de Londres e mais tarde em toda a Ilha, com a implantação do sistema de policiamento civil em Gales e Escócia nos meados do século dezanove, afastando-se desde então o exército do setor em que, até a época em causa, desempenhara a função de instrumento de manutenção da ordem interna. Depois disso, raras foram as ocasiões em que a força armada regular voltou a prestar serviços de índole civil. Em 1948, um forte contingente do exército foi posto à disposição das autoridades da segurança pública inglesa e atuou como reserva da polícia porque pairava sobre o país a ameaça de perturbação da ordem e, talvez, de guerra intestina, em virtude da campanha política levada então a efeito, com uma certa violência.

Nunca mais, porém, exceto no período de duração das duas Grandes Guerras, teve o exército atribuições de polícia no âmbito interno.

Até 1829, além da unidade de Bow Street, não havia no país nenhum órgão de polícia. Existiam, conforme diz Moylan, os vigilantes noturnos e os *parish constables* de que tratamos no artigo anterior, assim mesmo mal organizados ou completamente desorganizados. Os vigilantes desempenhavam, principalmente, as funções de auxiliares dos juizes de paz que eram magistrados e policiais ao mesmo tempo e desempenhavam um papel quase idêntico ao do nosso antigo guarda noturno municipal. Deviam sua existência ao Estatuto de Winchester, de Eduardo I, promulgado em 1285. Não eram, porém, agentes de polícia no sentido em que os temos hoje. O mesmo se pode dizer do *constable* que apareceu no reinado de Henrique III.

A reforma de Peel, conforme ele mesmo o disse, *aniquilou* o velho guarda noturno inglês. O aspecto mais importante da obra do grande organizador foi, porém, a instituição do policiamento diurno em Londres, serviço este que só mais tarde pôde ser sistematizado, isto quando o trabalho de *Scotland Yard* foi reajustado para atender às exigências de segurança e proteção resultantes das modernas condições de vida nas grandes cidades.

Em 1829, foi a polícia organizada numa unidade de *constables* sob as ordens de dois juizes de paz aos quais cabia designar os Comissários. Estes, porém, é que desempenhavam as funções executivas e muito embora fôssem subordinadas ao Secretário do Interior, desfrutavam de larga autonomia como até hoje desfrutam, diferenciando-se, por isso, do magistrado de *Bow Street* que, em sua função de executivo, era o instrumento direto da Coroa, o sucessor do "Juiz da Côte", isto é, o magistrado londrino que em certas ocasiões especiais (como aconteceu no Reinado de Isabel) era usado pelo governo em atividade de investigações ou outras próprias da polícia.

Nos séculos dezesseis e dezessete os chamados juizes de paz foram, tanto na Inglaterra como no País de Gales, instrumentos do Estado, isto é, do Rei e agiam por ordem do Conselho Privado; mas no século dezoito eles perderam sua antiga condição para serem simplesmente autoridades policiais, particularmente nas pequenas cidades. Em Londres, porém, adotou-se um sistema melhor. Criaram ali funções de juizes que,

em audiência pública, administravam a justiça. Essa foi a pedra fundamental do sistema de *juri* popular ou do atual tribunal de polícia que funciona junto aos distritos.

Foi para o mais famoso desses distritos policiais — *Bow Street*, em frente a *Covent Garden* — que o governo nomeou, em 1749, Henry Fielding, já então célebre como romancista. Com essa nomeação, inaugurou-se na Inglaterra a polícia profissional. De fato, até então os chefes dos órgãos de polícia não ocupavam cargo remunerado. Fielding foi o primeiro a ser pago pelos serviços prestados nesse posto, isto é, de delegado de polícia e magistrado. Coube ao ilustre escritor em causa organizar, em *Bow Street*, os *parish constable* de *Westminster* num pequeno grupo que se empenhou com todas as suas energias e com notável sucesso na perseguição e detenção dos criminosos que, então, infestavam Londres. Com a morte de Fielding, ocorrida em 1754, a obra por ele iniciada prosseguiu sob a orientação de seu irmão, Sir John Fielding, que ocupou o posto de magistrado de *Bow Street* até 1780, ano em que faleceu, mantendo seus sucessores as mesmas diretrizes estabelecidas por Henry Fielding em 1749.

O pequeno contingente organizado por este e, posteriormente, aumentado pelos que o precederam, de tal modo desempenhou suas funções que seus membros granjearam o apelido de “pegaladões”, expressão que até aquela época era pejorativa pois significava “delator” na gíria londrina. Mais tarde, porém, passaram a ser conhecidos por “agentes de polícia” de *Bow Street*.

Só em 1782, porém, é que o aparelhamento policial de Londres se ampliou com a criação de novo órgão em *Bow Street*. Desde então, também os subúrbios da grande capital inglesa passaram a ser patrulhados pela polícia montada ou, melhor, pelos “patrulheiros” que exerceram a função de vigilância até que foram absorvidos, anos depois, pela *Metropolitan Force*.

No tempo de Fielding e dos que dirigiram o órgão de *Bow Street* depois dele, o cargo de chefe supremo da unidade policial era mais ou menos idêntico, em importância e atribuição, ao de Prefeito de Roma Imperial, segundo Moylan. Exerciam, ao mesmo tempo, como já disse, as funções de juiz e de delegado de polícia até que os Comissários, criados por Peel, assumiram o controle do policiamento na cidade de Londres.

“Mais tarde, porém, quando a jurisdição dos juizes foi definida na Inglaterra e em Gales pelas *Summary Jurisdiction Acts*, dos quais o primeiro foi promulgado em 1848, estabeleceram-se em todo o país organizações policiais segundo o padrão metropolitano, perdendo então os juizes de paz grande parte de sua autoridade de polícia. É verdade que eles ainda podem ser considerados como detentores de suas antigas prerrogativas (que datam do tempo de Eduardo III, há uns seiscentos anos passados), de Guardiães da Paz.

Outra modificação significativa sofrida pela polícia sob a direção dos Fieldings foi a que afetou o serviço de investigação. Até então, a polícia

“pagava” seus informes recrutados entre os membros da baixa sociedade, isto é, no meio dos criminosos. Eram os delatores, os “olheiros” que as autoridades de certo modo protegiam em troca de informações. Henry Fielding, porém, criou um organismo adequado para a prestação desse serviço, organismo esse que se transformou, muito mais tarde, no C.I.D. (*Criminal Investigation Department* — 1880) organizando ao mesmo tempo o corpo de detectives aos quais cabia “familiarizar-se com os criminosos em seus redutos, sem se acumpliciarem com os mesmos, mantendo-os sob discreta e diligente observação a fim de descobrir seus hábitos e ter ciência de todos os seus movimentos”.

Em 1792, além de *Bow Street*, foram instituídos alguns tribunais junto às delegacias de polícia em Londres, tribunais estes confiados aos respectivos juizes. Criou-se também uma importante unidade, de Polícia do Tamisa, isto em 1798, mais tarde transformada na *Thames Division of the Metropolitan Force*.

Portanto, nessa data, a polícia londrina, com uma estrutura mais ampla, era ainda constituída pelos “*parish constable*”, pelos vigilantes noturnos, pelos patrulheiros de *Bow Street*, pelos *detectives* à paisana e pela Polícia do Tamisa, formando um aglomerado de unidades e corporações com um efetivo de menos de trezentos homens, até que a reforma de 1829 alterou a situação, centralizando a atividade em *Scotland* e aumentando a lotação da polícia da capital inglesa.

No resto do país — Inglaterra e País de Gales — mesmo depois de Robert Peel, os recursos policiais consistiam, porém, de sistemas heterogêneos de órgãos de vigilância e patrulha.

A reforma nas demais cidades inglesas, em seguida à que se processou em Londres, só começou de fato em 1833 por força, aliás, do *Lighting and Watching Act* daquele ano que instituiu, fora da metrópole, o policiamento diurno. Depois dessa lei, veio o *Municipal Corporation Act*, de 1835, a criação de forças policiais civis em todos os distritos urbanos da Inglaterra e do País de Gales, medida esta que não foi, porém, extensiva aos condados.

Na Escócia, diz Moylan, a criação de órgãos de polícia idênticos ao de Londres ocorreu muito mais tarde, e na Irlanda o *constabulary* foi criado por lei em 1822, embora já existisse ali uma polícia organizada, desde 1787, por um ato do Parlamento que previu a nomeação de um *Chief Constable* para cada uma das baronias irlandesas.

“Em 1882, porém, os órgãos policiais dessas baronias, foram incorporados ao novo *Constabulary*, passando os seus chefes a ocupar a posição de subordinados de quatro *Inspectors General*, um para cada província da Irlanda”.

Em 1867, a Rainha Vitória ordenou que a *constabulary* da Irlanda passaria a chamar-se *The Royal Irish Constabulary* em virtude dos leais e dedicados serviços por muitos anos prestados à Coroa. Na mesma oportunidade, a Rainha permitiu que a força policial irlandesa usasse o dis-

tintivo "*Harp and Crown*" da polícia metropolitana. A 1º de junho de 1922, porém, a *Royal Ulster Constabulary* foi criada com o desmembramento da real polícia unificada irlandesa.

O movimento reformarista no setor da polícia britânica teve, porém, início, realmente, em 1780 quando Londres esteve, durante muitos dias, a mercê de bandos de criminosos que a saquearam até que o exército interveio e normalizou a situação. Sentiu-se, então, que havia urgente necessidade de uma providência drástica que evitasse a repetição do fato, mas o entusiasmo com que o povo defendia a criação de um serviço eficiente de polícia não durou muito e só trinta anos mais tarde (1816) é que foi instituído um Comité Parlamentar incumbido de estudar o problema da segurança civil e propor a respectiva solução. Esse comité, depois de dois anos de investigações, concluiu que o sistema policial londrino requeria uma reforma radical pois imperava nêlo a corrupção e a deficiência, declarando ao mesmo tempo que era possível "conceber uma organização da polícia capaz de alcançar os objetivos visados (eficiente prevenção do crime) mas, num país livre ou onde quaisquer relações entre os membros da comunidade não sofrem restrições, essa organização seria necessariamente odiosa e repulsiva e que, portanto, nenhum governo poderia adotá-la... A proposta é do tipo das que serão rejeitadas por um povo livre". Nesse diapasão, o comité continuou o seu parecer sobre a projetada reorganização da polícia inglesa, terminando com a seguinte sentença: "a polícia de um país livre deve ser baseada em leis humanas e racionais, numa distribuição eficiente e esclarecida da justiça e... acima de tudo, nos hábitos morais e na opinião pública".

Em 1822, foi designado outro comité que, desta vez mais rapidamente, chegou às mesmas conclusões. "E' impossível", opinou o órgão, "conciliar qualquer sistema eficiente de polícia com o de liberdade de ação e o de isenção de interferência que são os grandes privilégios da sociedade dêste país". Essas opiniões seriam, hoje, realmente absurdas mas, na Inglaterra daquele tempo refletiam o sentimento do povo britânico cioso de sua liberdade e temeroso, por isso, de que uma eficiente organização policial acarretasse, em consequência, maiores restrições aos seus direitos. Receavam também os ingleses que a polícia pudesse ser utilizada como instrumento de pres-

são pelos políticos ou para fins de espionagem no âmbito interno, receios êsses que os líderes oposicionistas e os jornais facciosos ainda mais estimulavam com argumentos e informações falsas. Só mais tarde é que o inglês, principalmente o londrino, compreendeu que só os criminosos perderiam a liberdade e os direitos por força da ação repressiva e preventiva da polícia. Verificou, aos poucos, que não sofreu qualquer modificação, em virtude da organização de uma polícia civil eficiente, o velho provérbio "a casa do inglês é o seu castelo". Dessa organização só resultaram benefícios e o habitante de Londres deixou, por causa dela, de estar à mercê de assassinos e ladrões, podendo mesmo sair de sua casa depois do escurecer sem se sentir "exposto a tôda a sorte de ataques e insultos", conforme disse Sydney Smith. Quase na mesma época, a iluminação das ruas, inaugurada nos fins do século dezessete, muito contribuiu para facilitar o policiamento e pôr termo ao regime de verdadeiro banditismo noturno que dominava na metrópole britânica.

Outra característica da evolução da polícia britânica é que, até 1869, o policial não podia aparecer em público sem o seu uniforme, mesmo quando estivesse de folga. Havia receio generalizado de que os elementos da corporação fôssem empregados para fins políticos, como "olheiros" e "espões" nos comícios partidários. Em 1883, porém, um comité parlamentar deu parecer favorável ao projeto de lei que autorizava o emprêgo ocasional de policiais à paisana, caso fôsse necessário e com o exclusivo objetivo de prevenir o crime. A não ser com êsse objetivo, declarou o comité em causa, "o emprêgo de policiais à paisana seria contrário aos sentimentos do povo e mais estranho ao espírito da Constituição". Em 1869, porém, o Comissário de Scotland Yard ainda se queixava da má vontade do público para com os seus detetives, escrevendo em seu relatório, a respeito da sua equipe de policiais à paisana: "ela é vista com desconfiança pela maioria dos ingleses e sua atividade é, de fato, estranha aos hábitos do país. O que mais contribuiu realmente, diz Moylan, para diminuir a desconfiança com que o povo inglês via os detetives foram as novelas policiais que, a partir de 1890, ficaram em voga, novelas estas em que os agentes da Scotland Yard eram e são ainda apresentados como indivíduos honestos, fiéis guardiães das leis e, às vezes, pouco inteligentes mas nunca como espões ou provocadores".

* *
*

A administração pública não viola nenhuma regra de direito quando modifica a situação prevista em um contrato administrativo, se essa modificação resulta do exercício normal de sua atividade jurídica no sentido material, ou se dita uma regulamentação sobre polícia geral de segurança, higiene, etc. — (RAFAEL BIELZA — *Direito Administrativo*, pág. 335).

DIREITO e JURISPRUDÊNCIA

SOB A ORIENTAÇÃO DO CONSULTOR JURÍDICO CARLOS MEDEIROS SILVA

DOCTRINA

Situação dos imigrantes deslocados que sofreram acidente, ainda quando sob a dependência do Governo Federal

OSCAR SARAIVA

PARECER

1. Veio ao pronunciamento desta Consultoria o presente processo, originário da Comissão Mista Brasil — Organização Internacional de Refugiados, no qual se formulou a seguinte consulta:

“Quando um DP fôr acidentado no centro onde se hospeda depois do desembarque, estando ainda sob a responsabilidade imediata do Estado, terá direito a uma indenização? E no caso de ficar invalidado, como garantirá o seu futuro?”

2. Trata-se de questão suscitada em tese, que, pelas dificuldades que envolve, dado o seu caráter de inteira novidade, demandou estudo detido desta Consultoria e, ainda, a realização de diligências, embora devamos observar que, restituindo o processo a esta data, para não retardarmos mais tal restituição, ainda assim nos faltaram elementos que teriam sido vantajosos à melhor apreciação do assunto.

3. Desde logo é de se observar que as relações entre o Governo Brasileiro e a Organização Internacional de Refugiados se processaram nos termos do Acôrdio mandado observar por simples ato de natureza executiva, ou seja, pelo Decreto n.º 25.796, de 10-11-1948, cuja vigência, na conformidade do ajustado, terminaria em 31-12-1948, suscetível de prorrogação, embora não constem dos elementos informativos do processo esclarecimentos sobre se esta ocorreu ou não.

4. Não obstante, e considerada unicamente a tese jurídica, convirá examiná-la em face do que dispõe o art. 5.º do acôrdio, n.º 30, *verbis*:

“O Governo concederá aos refugiados entrados no Brasil, em virtude do presente Acôrdio, um tratamento não inferior ao que êle concede aos imigrantes vindos em virtude de outros acôrdos e lhes proporcionará os benefícios usuais previstos pela legislação brasileira em matéria de imigração. Esforçar-se-á, outrossim, dentro dos limites estabelecidos pela legislação imigratória brasileira, em vigor na data da assinatura do presente Acôrdio, em fazer com que seja garantido aos refugiados, instalados no Brasil, um tratamento não inferior àquele que êle dispensa ao trabalhador nacional, em igualdade de condições e aptidões.”

5. Como se vê, reporta-se o texto transcrito, à concessão, aos deslocados, dos *benefícios usuais previstos pela legislação brasileira, em matéria de imigração*, e a lhes garantir um *tratamento não inferior ao dispensado ao trabalhador brasileiro*.

6. Ora, quanto ao primeiro aspecto, ou seja, aos benefícios da legislação imigratória brasileira, nesta não

encontramos texto que sirva para autorizar medidas de reparação, por parte do Estado, aos imigrantes que venham a sofrer acidentes quando da chegada em nosso país e de sua permanência em estabelecimentos oficiais. Note-se que a indicação, como formulada, e por se referir à circunstância de achar-se o deslocado “sob a responsabilidade imediata do Estado”, deixa inferir a idéia de uma obrigação tutelar dêste, e que pareceria corresponder à que cabe aos empregadores em geral, relativamente aos próprios empregados a seu serviço.

7. No entanto, o direito brasileiro, como vigente em matéria de acidentes do trabalho, prevê apenas a responsabilidade do Estado no que concerne aos próprios empregados, nos termos do § 2.º do art. 9.º do Decreto-lei n.º 7.036, de 10-11-1944 (Lei de Acidentes do Trabalho), *verbis*:

“Art. 9.º Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviços.

§ 2.º Os preceitos desta lei aplicam-se aos acidentes do trabalho sofridos:

- a) pelo pessoal de obras da União, Estados, Territórios e Municípios e pelos empregados de seus serviços de natureza industrial ou rural;
- b) pelos empregados das autarquias;
- c) pelos empregados das sociedades de economia mista;
- d) pelos empregados das empresas concessionárias de serviços públicos;
- e) pelos presidiários.

8. Do mesmo modo, e no que toca às garantias asseguradas à generalidade dos trabalhadores brasileiros, em matéria de acidentes, a reparação destes incumbe aos respectivos empregadores, por meio do seguro obrigatório, sempre que o acidente “se verifique pelo exercício do trabalho, provocando, direta ou indiretamente, lesão corporal, perturbação funcional ou doença, que determine a morte, a perda total ou parcial, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho” (Art. 1.º da lei acima citada).

9. Daí se segue que, somente depois que o deslocado deixar o centro onde foi recebido e passar à responsabilidade do empregador, pela celebração de contrato de trabalho, é que estará a coberto dos riscos advindos de acidentes do trabalho ou de doenças profissionais, proteção essa a que a legislação brasileira empresta a maior amplitude e que é extensiva a todas as categorias de trabalho, inclusive as de natureza rural e os serviços domésticos.

10. Quanto aos acidentes verificados fora do trabalho, ou que não decorrem deste, as consequências da invalidez serão atendidas nas profissões cujo exercício envolve filiação obrigatória a instituição oficial de seguro social, conforme sua extensão e repercussão na capacidade de ganho do acidentado, seja pelo seguro-enfermidade, se a invalidez for temporária, seja pelo seguro-invalidez, se ela for permanente, e sempre que ficar o acidentado reduzido em mais de 2/3 de sua capacidade de ganho.

11. No tocante a esse último aspecto, porém, é de se observar que a legislação de previdência brasileira, amparando amplamente os trabalhadores urbanos e marítimos, na sua quase totalidade (hoje excetuam-se apenas os profissionais liberais e os domésticos) sofre, contudo, falha fundamental ao deixar de lado as garantias de que carecem os trabalhadores rurais.

12. Dêsse modo, esses últimos trabalhadores, tanto nacionais, quanto estrangeiros, inclusive imigrantes, terão apenas reparações fixadas em lei quando vitimados por acidentes do trabalho ou por doenças profissionais. Fora desses casos, se a sua invalidez acarretar impedimento ao trabalho e impossibilidade de ganho, terão apenas que incluir-se entre os necessitados da assistência social ministrada pelo Estado (União, Estados ou Municípios), caso não disponham de recursos próprios de manutenção.

13. Voltando à situação dos deslocados, ainda sob os cuidados (preferimos essa expressão a dizer *sob a responsabilidade*) do Estado que os recebe, forçoso será observar que, afora a adoção futura de medidas revestidas de forma jurídica hábil, ou seja, por meio de tratado ou convenção ratificado pelo Congresso Nacional para ter validade e força legislativa, não há no Direito brasileiro responsabilidade para o Estado que não seja aquela decorrente do art. 159 do Código Civil, *verbis*:

"Aquêle que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano. A verificação da culpa e a avaliação da responsabilidade regulam-se pelo disposto neste Código, art. 1.518 a 1.532 e 1.537 a 1.553,"

completado esse texto pelo preceito constitucional do art. 194 do Diploma de 18 de setembro de 1946:

"As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros".

14. Assim, somente se o acidente resultar de ação ou omissão culposa de preposto do Estado, é que ocorrerá para este a obrigação de proporcionar à vítima reparação pecuniária pelo dano sofrido, e nos limites indicados pelo próprio Código Civil, no preceito referido.

15. E' certo que cada vez mais o conceito da responsabilidade se amplia, de modo a que o fundamento desta seja, em última análise, a garantia devida, em qualquer caso, à pessoa humana:

"La garantie due à la personne humaine, qui a été l'idée inspiratrice des théories jurisprudentielles de la dette de sécurité et de l'obligation de garde et qui est le fondement de la loi de 1898, devrait devenir sans camouflage l'une des bases de la responsabilité en général" (La Revolté du Droit contre le Code, Gaston Morin, pg. 77, Paris, 1945).

16. E, sob esse aspecto, seria de toda equidade que o Estado, que se propõe receber em seu território o deslocado, e a lhe fornecer novas oportunidades de vida, o assegure, também, contra os riscos que possam privá-lo de ganhar a sua subsistência e de exercer profissão remuneradora. Seria o caso de repetirmos a lição de Perez Botija, aplicando-a, *mutatis mutandis*, ao Estado:

"Al mandato moral e religioso que tiene todo hombre de socorrer al prójimo desvalido, se puede configurar como obligación no sólo ética, sino legal de la empresa, a consecuencia de su deber de protección (Eugenio Perez Botija, Curso del Derecho del Trabajo, pg. 240).

17. Esse *dever de proteção*, que a nosso ver deve incumbir ao Estado que recebe o imigrante, ou à Organização que o encaminha, no caso, a O.I.R., necessita, contudo, de expressão formal, em tratado ou convenção, para que se possa traduzir em regra jurídica exequível.

18. Presentemente, como vimos, falta essa regra, não nos parecendo, por isso, que, afora os casos já mencionados, que incidam nos limites das obrigações traçadas pelo art. 194 da Constituição e 759 do Código Civil, que caibam outras responsabilidades.

19. Nesse sentido, opinamos seja respondida a consulta ao órgão interessado.

* *
*

No estudo anterior, publicado no número de novembro e dezembro de 1948, examinamos os aspectos políticos e jurídicos do orçamento. Hoje tentaremos apreciar os aspectos financeiros e contábeis do problema, devendo abordar os demais aspectos, isto é, os sociais, econômicos e administrativos no próximo número desta Revista. Sabe-se, com efeito, que cada um destes aspectos corresponde a uma determinada faceta do conjunto que compõe a multiplicidade de interesses da nação, os quais, necessariamente, se refletem no documento orçamentário. Não foi sem bons fundamentos que Gladstone afirmou que o orçamento tem as suas raízes mergulhadas na própria vida dos povos. Estudar, em seus mínimos detalhes, cada um desses aspectos, procurando apreender o papel de suas peculiaridades e o grau de relação existente entre eles e de cada um de referência ao todo não constitui trabalho de abstração. Muito pelo contrário, tal esforço deve ser considerado como importante demonstração prática de organização científica, fadada a servir de ponto de partida à efetivação de uma série de empreendimentos de inestimável valor, máxime nos domínios da administração, sempre que se tenha em vista a obtenção de um aperfeiçoamento cada vez mais acentuado de sua técnica. — José V. O. Martins — R.S.P., junho, 1949.

Aspectos Legais do Mandado de Segurança

OLIVEIRA E SILVA

NUMA revista destinada ao serviço público impõe-se, na matéria controvertida do mandado de segurança, esclarecer, principalmente o funcionário, a respeito de sua história, natureza, sentido e admissibilidade.

Tanto se preconiza e vulgariza, entre nós, semelhante remédio judicial, que convém examiná-lo, em todos os ângulos, a fim de orientar os que estão menos em dia com a doutrina e a jurisprudência relativas ao "writ" brasileiro que protege os direitos pessoais e alguns patrimoniais, que não caibam na órbita do "habeas-corpus".

Embora se trate de assunto complexo, a exigir visão e compreensão da matéria jurídica, abordá-lo-emos com uma certa clareza didática, mesmo incorramos na censura dos que entendem que a linguagem do doutrinador ou comentarista deve ser obrigatoriamente difícil ou hermética, a fim de impressionar como documento de cultura... Transformar o presente ensaio numa aula viva, que acrescente alguma coisa aos conhecimentos do leitor, no problema, será nossa finalidade, valendo-nos, tanto quanto possível, da síntese.

Para melhor exame da natureza do instituto, comecemos por um resumo que se possa intitular:

1. PEQUENA HISTÓRIA DO MANDADO DE SEGURANÇA

A Constituição Federal, de 1891, assegurara, no art. 72, § 22, o "habeas-corpus" em favor do indivíduo que sofresse ou se achasse em iminente perigo de sofrer violência, ou coação, por ilegalidade ou abuso de poder.

Que entendera o legislador republicano sobre as espécies de violência ou coação ilegal? Apenas as relativas à liberdade de ir e vir, ameaçada ou violada? Não.

Daí a elasticidade com que doutrinadores e juízes entenderam oferecer ao instituto, em bem das franquias do cidadão, mais numerosas do que pensamos. Assim, a medida estende-se, pouco a pouco, aos casos de inviolabilidade de domicílio, ao direito constitucional de petição, ao de viajar, ainda reunir-se, pacificamente e associar-se. Como, também, à liberdade de trabalho e à do pensamento político e religioso.

Não tardaram os exageros de interpretação, já que não existia, entre nós, o mandado de segurança. Impetrou-se ordem de "habeas-corpus", várias vezes, para solução de casos exclusivamente

políticos como o de posse ou dualidade de governadores de Estado ou prefeitos, assembleias legislativas ou conselhos municipais. Até numa questão de "impeachment", para manter, no governo de Mato Grosso, em 1916, o presidente Caetano de Albuquerque.

Necessário o decurso de muitos anos, para que o legislador sentisse a necessidade da criação, no país, de um instituto de defesa dos direitos pessoais. Só na Constituição Federal, de 16 de julho de 1934, aparece o novo instituto (art. 113, n.º 33):

"Dar-se-á mandado de segurança para a defesa de direito certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade. O processo será o mesmo do "habeas-corpus", devendo ser sempre ouvida a pessoa de direito público interessada. O mandado não prejudica as ações petições competentes".

Completado o preceito constitucional com a Lei n.º 191, de 16 de janeiro de 1936, a Constituição Federal, de 10 de novembro de 1937, de base totalitária, conserva-lhe, apenas, a fachada, excluindo-o contra os atos do Presidente da República, Ministros de Estado e Interventores Federais, o que é restrição em demasia... A Carta Magna, de 1945, dá-lhe o antigo sentido e extensão, no art. 141, § 24, com admirável sobriedade:

"Para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" conceder-se-á mandado de segurança, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder".

Como se verifica, facilmente, o preceito constitucional admite a medida, desde que se alheie ao âmbito do "habeas-corpus" e se trate de proteção de direito líquido e certo, não importando, outrossim, o grau de hierarquia da autoridade responsável pelo ato ilegal ou abuso de poder.

Em outro capítulo, estudaremos a conceituação do direito líquido e certo, em face da doutrina e da jurisprudência. Por enquanto, prossigamos na pequena história do mandado de segurança.

Recorrendo ao direito comparado, encontraremos, nos Estados Unidos, três institutos similares ao do nosso mandado de segurança e criados em virtude da necessidade de proteger franquias individuais, não cabíveis na esfera do "habeas-corpus".

São os seguintes: o "writ of mandamus" — ordem do tribunal prescrevendo certo dever de ofício, ou restaurando direito ou interesse legítimo do prejudicado. Segundo: o "quo warranto" — providência com que o governo inicia ação reivin-

dicadora de cargo ocupado ilegalmente. Terceiro: "writ of certiorari" — verificação feita pelos tribunais se o ato administrativo fôra legal, ou se o funcionário tinha competência para a prática do ato.

No México há o chamado instituto do "amparo" que protege todos os direitos individuais, inclusive aqueles que, entre nós, o "habeas-corpus" regula.

2. ASPECTO PROCESSUAL DO MANDADO DE SEGURANÇA

Que é que se pode debater no bôjo do mandado de segurança? quais as suas fronteiras no aspecto processual?

Sendo semelhante ao "habeas-corpus", pelo rito rápido, não comporta as questões relativas à prova, imanentes às ações comuns. E' medida de bitola estreita, pelo que o interessado deverá pleiteá-la com tal documentação e apoiado em preceitos tão inequívocos e claros de lei, que o pedido, pela transparência e liquidez, impressione e toque, à primeira vista, o julgador.

Ampará o mandado de segurança os direitos patrimoniais? Será, por exemplo, válido o art. 320, IV, do Código de Processo Civil em face da Constituição Federal em vigor?

Dispõe aquêle artigo que não cabe, também, mandado de segurança quando se tratar "de impostos ou taxas, salvo se a lei, para assegurar a cobrança, estabelecer providências restritivas da atividade profissional do requerente".

Assinala o juiz Artur Marinho, em relatório, no Tribunal Federal de Recursos, no mandado de segurança n.º 90, do Distrito Federal, que "se o mandado de segurança protege todo e qualquer direito, desde que seja líquido e certo, a lei que, antes da Constituição, restrinja aquela amplitude, está revogada".

Tão frágeis as fronteiras entre direitos pessoais e patrimoniais, que não vale distinguir uns e outros num remédio de proteção de "todo e qualquer direito".

Permite o preceito constitucional, ora em vigor, o mandado de segurança, "seja qual fôr a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder" (art. 141, § 24).

Muito se tem questionado se o remédio procede contra ato de autoridade judiciária, seja decorrente de sentença ou decisão administrativa, esta, por exemplo, quanto a funcionários de secretaria de tribunal.

No comêço, repele-se a medida quando o ato impugnado parte de juiz ou tribunal. Pouco a pouco, admite-se o remédio quanto ao ato administrativo da autoridade judiciária. Finalmente, em casos excepcionais, como num rumoroso, há alguns anos, em Minas, em que foram penhoradas rendas do Estado, o Supremo Tribunal Federal, depois de longo debate, toma conhecimento da súplica, deferindo-a.

Mas em que termos caberá contra ato judicial? Desde que não haja outro remédio eficiente

para sustar os efeitos prejudiciais do ato que se diz ilegal ou abusivo de poder.

E' a inteligência do nosso mais alto tribunal, em Acórdão de 3 de julho de 1947, no mandado de segurança n.º 830, de S. Paulo.

Ocorrerá o seguinte: os impetrantes insurgiram-se contra o ato de um juiz de direito que denegara, em benefício dos mesmos, o levantamento de algodões colhidos em certo imóvel.

O Supremo Tribunal nega provimento ao recurso, porque o mandado, "em linha de princípio, descabe contra ato tipicamente judicial. E' impotente para aniquilar a imponência da coisa julgada e impróprio para, com eversão de todo o sistema processual, substituir os recursos que a lei suscita contra as sentenças em geral".

Ainda a Côrte Suprema, em decisão de 9 de junho de 1948, assentou que "contra ato judicial e com recurso ordinário, não é admissível o mandado de segurança. Para corrigir o ato judicial, a processualística indica os meios regulares, ressalvada sua irrecorribilidade".

O Acórdão ressalva, como se vê, a obrigatoriedade do recurso ordinário para o requerente da medida, contrariando a tendência absurda de converter-se o mandado de segurança em medida de correição dos atos judiciais.

De curso rápido, o mandado de segurança, para o seu julgamento, não pode, nem deve depender de prova de matéria de fato.

Despachando a inicial, em três vias, com a indicação do nome do responsável pelo ato impugnado, o juiz mandará notificar o coator, mediante ofício, a fim de que informe no prazo de dez dias. Findo êste, o juiz decidirá em cinco, e, se defere o pedido, determina a imediata expedição do mandado de segurança como título executório.

Faculta, ao juiz, a lei processual, no art. 324, § 2.º, quando se evidenciar a relevância do fundamento do pedido e puder, do ato impugnado, resultar lesão grave ou irreparável ao direito do requerente, mandar, desde logo, suspender o ato.

Como se vê, não há margem para procrastinações: o pedido é contestado em prazo curto, e, na metade dêsse prazo, o julgador profere sentença, podendo, liminarmente, se há lesão grave a um direito, suspender o ato que se impugna.

Em suma: por sua natureza, o mandado de segurança não comporta debate, a não ser entre os julgadores, no dia do julgamento. As partes provarão, documentarão o seu direito, atendendo à rapidez do rito processual.

3. O QUE É DIREITO LÍQUIDO E CERTO

Conceituemos o que seja "direito líquido e certo", como o exige a Constituição Federal, no art. 141, § 24.

Convenhamos, em primeiro lugar, que o legislador, de 1946, quis dar à expressão uma força capaz de, liminarmente, dirimir qualquer controvérsia. Mas — indagemos — haverá direito

que não seja líquido ou certo? que se possa caracterizar como vacilante ou precário e, ao mesmo tempo beneficie aquele que se julga o seu titular?

Todo o direito, evidentemente, deve revestir-se de certeza e liquidez, embora seja contestável. Sem dúvida que o legislador pretendia que, por sua cristalinidade e por insuscetível de mais de uma interpretação, ninguém possa contrariá-lo, exceto com argumentação tendenciosa ou desonesta.

Argüi-se que todo o direito, por mais gritante, é contestável... Há exagêro em tal afirmativa. Basta, como exemplo, que se invoque o princípio constitucional da inamovibilidade e vitaliciedade do magistrado, para que não se aceite a contestação, pelo poder público, de que o magistrado pode ser transferido, à sua revelia, ou exonerado sem uma sentença judicial.

Desde que o pedido se atenha à matéria de fato, descabe o mandado de segurança. Inquirição de testemunhas, exames periciais ou quaisquer outras provas refogem à natureza do mandado de segurança.

A Côrte de Justiça do Estado do Rio define, com acêrto, em Acórdão de 6 de julho de 1941, o que seja direito líquido e certo:

"Líquido e certo é o direito que, ao ser invocado, se apresenta com tôdas as características da evidência concreta, não necessitando ser provado através de formalidades normais processuais".

Entra em debate um fator de relevância: o da mentalidade de quem julga o mandado de segurança.

Se as leis pudessem executar-se, por si próprias, sem interferência do elemento humano, é claro que haveria uma interpretação ou aplicação padronizada, e, também, diga-se de passagem, o perigo do imutável.

Mas a lei é um organismo vivo que, muita vez, em pouco tempo, caminha adiante do espírito do legislador, construindo, consolidando uma jurisprudência que a modificará, de acôrdo com as condições sociais da época. Sua aplicação vai revelar incoerências, defeitos, omissões, não raro, a surpresa da injustiça e da contradição.

Por isso, o ministro Orozimbo Nonato, em voto lúcido, no Supremo Tribunal Federal, em decisão de 22 de novembro de 1946, doutrina:

"Em tese, só não ministram matéria-prima ao mandado de segurança as questões de fato, de apuração intrínseca. Só estas são excluídas, de plano, do círculo do mandado de segurança. O mais será consequência da reação individual do juiz, em face da dificuldade da tese, uma vez que, como já o disse Costa Manso — se não me engano — o direito é sempre certo e a interpretação sempre vária e duvidosa".

Portanto, não é de se repelir o fator da interpretação pessoal do juiz, cuja mentalidade pode ser menos ou mais liberal, isto é, menos ou mais adstrita à letra da lei, de acôrdo com a sua formação intelectual e moral.

Exemplifiquemos. Nem todos os tribunais de justiça considerariam, líquido e certo, o direito de uma empresa de transporte coletivo, relativa-

mente à fixação do seu horário. Entretanto, em longa decisão, de 28 de julho de 1948, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte assim pronunciou-se:

"Fere o princípio constitucional da igualdade de todos, perante a lei, o ato da autoridade fiscalizadora do trânsito que impõe horários inconvenientes a uma empresa de transporte coletivo, com a finalidade de favorecer empresa concorrente".

Baseia-se o aresto na teoria do "detournement de pouvoir", incorporada ao direito administrativo francês e que se origina do caso de um prefeito que, com atribuições de regular a circulação e permanência de veículos de passageiros e cargas, na proximidade das estações ferroviárias, usara de tal poder para conferir monopólio a certa empresa.

Examinando o assunto, o Conselho do Estado entendeu que o ato era contrário ao direito, porque a competência, outorgada em lei, tivera finalidade diversa da prevista.

No caso levado ao julgamento da Côrte Rio Grandense do Norte, poder-se-ia alegar, em voto discrepante, que o ato da autoridade administrativa, reputado prejudicial aos interesses da empresa de transportes, poderia ser injusto, mas não ilegal.

Como sabemos, um ato injusto permanece no âmbito do mundo moral, ao passo que o ilegal sofre a disciplina inflexível da norma jurídica.

4. DIREITO LÍQUIDO E CERTO PARA O FUNCIONÁRIO PÚBLICO

Já é tempo de esclarecer o funcionário público, dia a dia mais numeroso, no Brasil, sobre as suas possibilidades no que se refere ao instituto do mandado de segurança.

Medicina utilizada, em nossos dias, com uma abundância excessiva e, às vezes, sem propósito, pelos que desconhecem a sua natureza e evolução perante a doutrina e a jurisprudência, convém orientar os interessados na matéria.

Vejamos o que seja o chamado direito adquirido, no funcionário público — noção, entre nós, ainda passível de muitos erros, no que concerne à nomeação, promoção, remoção, transferência e estabilidade.

Ensina Carlos Maximiliano ("Comentários à Constituição Brasileira", vol. III, págs. 248-249):

"Até mesmo depois de efetuado o concurso ou de aberta a vaga, em lugar de promoção, não se nomeiam os vencedores ou merecedores, numa hipótese — na de optarem os poderes públicos pela supressão ou redução do cargo. Excluída esta possibilidade, oriunda do interesse geral, que é superior, o direito à nomeação impõe-se.

Integra-se o direito à promoção, ao abrir-se a vaga, só em caso de antiguidade; na hipótese de merecimento, fica ao critério da Administração a preferência por este ou aquele servidor público: a ascensão do menos digno pode ser injusta, mas não é ilegal".

O concurso prestado não cria, propriamente, direito adquirido, porque é lícito, ao poder público, reestruturar os quadros do funcionalismo, limitando ou ampliando determinada carreira.

Quanto à promoção, resulta do critério da antiguidade e do merecimento, alternadamente, salvo quanto à classe final de carreira, onde há o critério exclusivo do merecimento. A remoção processar-se-á a pedido do funcionário, ou "ex-officio", no interesse da administração, assim como a transferência, atendida a conveniência de serviço.

Só existe, portanto, para o funcionário, direito adquirido, no caso de promoção, se é o mais antigo, abrindo-se vaga por antiguidade. O merecimento constitui critério da administração até que se estabeleça, futuramente, um órgão técnico que apure, semestral ou anualmente, com a máxima imparcialidade, quais os funcionários mais bem dotados por sua disciplina, eficiência, pontualidade, discrição e competência no serviço público.

5. CASOS DE MANDADO DE SEGURANÇA PARA O FUNCIONÁRIO PÚBLICO

Citemos alguns exemplos, os que mais ocorrem, no país, as hipóteses mais freqüentes em juízos e tribunais.

Por meio de mandado de segurança, poderá pessoa classificada, em primeiro lugar, num concurso de provas ou títulos, forçar o poder público a nomeá-la, não havendo lista tríplice?

Não. Porque o cargo pode ser suprimido, em reestruturação, ou deixar de, no momento, ser preenchido, devido à conveniência da Administração.

Se o funcionário é o n.º 1, em antiguidade, e verifica-se vaga de promoção, por antiguidade, promovido o n.º 2 ou 3, cabe a medida em favor daquele?

Sem dúvida alguma, que, aí, defrontamos um direito líquido e certo, assegurado, expressamente, por lei.

Lícito, ao funcionário, impetrar mandado para que continue no exercício do cargo em comissão, mesmo que se encontre há mais de dois anos?

O Supremo Tribunal Federal, em Acórdão de 30 de junho de 1948, no mandado de segurança n.º 923, de S. Paulo, responde, com a máxima clareza, à indagação:

"Não há, nas leis, qualquer garantia de efetividade em cargos exercidos em comissão, pelo funcionário público, pois a comissão depende, exclusivamente, da confiança do Governo, da autoridade que investe o funcionário na comissão, e sua permanência, aí, fica ao arbítrio dessa mesma autoridade.

Descabe, assim, a medida de segurança impetrada, pelo funcionário, para ser mantido no cargo, em comissão, que exerce há mais de dois anos".

Outra hipótese: Tem direito à estabilidade o funcionário interino ou ocupante de lugar de confiança, ou de livre nomeação e demissão?

Inadmissível o mandado de segurança, porque, segundo o art. 188, I e II, da Constituição Federal, são estáveis "depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos, nomeados por concurso, e, depois de cinco anos de exercício, os efetivos nomeados sem concurso".

Elucida o parágrafo único do citado artigo 188 que o preceito "não se aplica aos cargos de confiança, nem aos que a lei declare de livre nomeação e demissão".

Sabemos que, nos termos da Carta Magna, o funcionário será aposentado por invalidez, ou, em regra, compulsoriamente, aos 70 anos de idade.

Compete o mandado de segurança em favor do funcionário mais antigo, ocorrendo vaga de antiguidade, para ser promovido ao cargo ocupado por aquele que já completara 70 anos de idade?

Indubitavelmente, que ressalta um direito adquirido e não uma simples expectativa de direito, não sendo lícito, ao Poder Público, desrespeitando preceito constitucional expresso, conservar, em atividade, funcionário compulsoriado.

Tem direito o funcionário a aposentar-se, com os vencimentos integrais, quando invalidado por doença grave, contagiosa ou incurável?

A Constituição Federal, no art. 191, § 3.º, firma esse direito, sendo supérflua a discussão, se tal doença grave fôra, ou não, adquirida no serviço público.

Por que supérflua? E' que nenhum candidato, a um cargo, prestará concurso, ou, sem concurso, tomará posse do cargo, sem submeter-se à rigorosa inspeção de saúde. Se, para a sua posse, o Poder Público se acautela com um exame tão severo, não se justifica venha alegar, à hora da enfermidade grave, contagiosa ou incurável, do seu servidor, que esta fôra adquirida fora do serviço público... Caso incontestado de mandado de segurança.

No que se refere à chamada aposentadoria compulsória, que a Carta Máxima autoriza para menos de setenta anos, se ocorre natureza especial de serviço, pronunciou-se a nossa mais alta Corte de Justiça, em 6 de outubro de 1948, relator o ministro Goulart de Oliveira (mandado de segurança n.º 922).

Ventilava-se a hipótese seguinte: Um diplomata, classe K, poderia ser aposentado, compulsoriamente, em virtude de lei ordinária anterior à Constituição Federal, de 1946, que fixa, em 70 anos, tal medida para o funcionário público, embora permita, no art. 191, § 4.º, que a lei reduza tais limites, atendendo à natureza especial do serviço?

Unânime a decisão indeferindo o mandado, dada a falta de liquidez e certeza do pedido.

Não houve, no caso concreto, qualquer conflito entre a lei ordinária que estatuiu uma compulsoriedade de tempo inferior a 70 anos de idade, para a aposentadoria, e o ditame constitucional posterior, porque este possibilita, em casos especiais, uma redução daquele prazo.

6. INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

O antigo debate sobre a legitimidade do Estado intervencionista, no domínio econômico, encontra solução em nossa Lei Máxima, quando, no

art. 146, permite à União, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. Tal intervenção terá, por base, o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados na Constituição.

Com o desequilíbrio econômico da última grande guerra, de 1939-1945, a inflação, e, portanto, a subida de preços de utilidades indispensáveis à vida, o Estado, que é o indivíduo-maior sente a necessidade inadiável de amparar, da exploração organizada, o indivíduo-menor que constitui a massa empobrecida. Como não se legitimar uma intervenção, no domínio econômico, em benefício do consumidor, cuja renda ou provento vive num desajustamento contínuo com a alta desarrazada de preços?

Argumenta-se com a liberdade do comércio e da indústria e a necessidade, para corrigir aqueles males, de incremento na produção com que a vida barateia. Mas, enquanto não se opera tal incremento, não pode haver liberdade, nas vendas, para estímulo à subnutrição. Seria uma caricatura terrível da nossa época: a do Estado majorar taxas e impostos, a fim de criar, multiplicar hospitais para tuberculosos, e, ao mesmo tempo, consentir na vertigem dos preços, ampliando os leitos dos doentes por inanição.

A Comissão Estadual do Rio Grande do Sul, de Abastecimento e Preço, requisitara, certa vez, a um comerciante, uma partida de torta de linhaça, para ser utilizada pelo Entrepasto de Leite de Porto Alegre.

Em Acórdão de 23 de junho de 1948, o Supremo Tribunal Federal considerou que “a Constituição permite a intervenção do Estado no domínio econômico, facultando-lhe até monopolizar determinada indústria ou atividade, no interesse coletivo, e, assim, não é inconstitucional o órgão estadual, idêntico ao federal, para controlar preços de utilidades e serviços indispensáveis ao público”.

7. O RECURSO ADMINISTRATIVO NO MANDADO DE SEGURANÇA

Preceitua o art. 331 do Código de Processo Civil que o direito de requerer mandado de segurança extinguir-se-á depois de cento e vinte dias contados da ciência do ato impugnado.

Surge a antiga questão: O prazo decorre de que ato: do próprio ato lesivo de um direito, do indeferimento do pedido, no processo administrativo, ou do que o mantém na reconsideração pleiteada pelo interessado?

Aqui, há um ponto melindroso: o prazo de cento e vinte dias, sendo de decadência e não de prescrição, não pode ser interrompido, pelo que se escoa automaticamente.

No mandado de segurança n.º 899, do Distrito Federal, no Supremo Tribunal, entendera o ministro Anibal Freire ser invariável a jurisprudência daquela Corte “sempre no sentido de se considerar que o pedido de reconsideração importava em recurso e que, só com a exaustão dêste e não a contar da última decisão, é que se poderia ter, como proferida, a palavra derradeira da órbita administrativa”.

Em voto preliminar, o ministro Goulart de Oliveira assinala que “é da tradição do nosso direito que os prazos corram da data das datas das decisões e não das reconsiderações”, pelo que não conhece do mandado.

Posteriormente, no mandado de segurança Lindolfo Silveira de Sousa, impetrante o advogado Ivanildo Porto, relator o ministro Ribeiro da Costa, modifica o Supremo Tribunal a sua jurisprudência para aceitar o pedido de reconsideração, na órbita administrativa, como um verdadeiro recurso, adotando, assim, o voto supracitado do ministro Anibal Freire.

8. CONCLUSÃO

Acreditamos que o funcionário público, diante desta exposição, examinando os aspectos legais do mandado de segurança, não incida ou reincida em equívocos quanto à natureza e finalidade do chamado “habeas-corpus” civil, que consagra a defesa de direitos pessoais e alguns patrimoniais. Apenas o remédio não se destina aos casos do âmbito das ações comuns.

Para fundamento do pedido, o direito precisa ser líquido e certo, isto é, cristalino, inequívoco e convincente, não permitindo oposição ou defesa de valia. Direito que se apoie, expressamente, em lei, prescindindo de prova de matéria de fato, e cuja eloquência toque os mais insensíveis, iluminando, convertendo, à sua verdade, os menos doutos.

* *
*

SELEÇÃO E TREINAMENTO — W. J. Donald, Diretor da “National Electrical Manufacturers Association” nos Estados Unidos da América, após estudar os resultados da seleção e do treinamento, em grandes empresas e nos serviços públicos, afirmou, com grande convicção, que os resultados daquela são relativamente pouco importantes quando comparados com os que este nos promete — “What we know about careful selection of personnel is relatively little compared with what training promises us”. — (Relatório do DASP — 1941, pag. 297).

PODER LEGISLATIVO

O Senado Federal no Processo Orçamentário

JURANDYR COELHO

OBSERVADOS no artigo anterior os trâmites da elaboração orçamentária na Câmara dos Deputados focalizar-se-á, a seguir, a sua marcha no Senado Federal que é — diga-se de passagem — praticamente idêntica em seu processamento àquela que se desenrola na primeira das Casas do Congresso. A bem da verdade, porém, acentue-se que, enquanto o Regimento da Câmara é claro quanto aos prazos que deve obedecer o projeto da lei de meios, o mesmo não se poderá dizer em relação ao do Senado. Neste último, embora haja um capítulo especial — Dos orçamentos — no mesmo há certa ausência de clareza para interpretação de seus dispositivos e até mesmo ausência de sistematização sem que no entanto se vislumbre nessa ligeira crítica qualquer intuito que possa levar a algum equívoco tão somente, contribuir para que haja um maior aprimoramento das instituições, dos órgãos e dos estatutos que os regem. (1)

2. Assim ultimada a redação final do projeto, na Câmara é o mesmo enviado ao Senado sendo imediatamente remetido à Comissão de Finanças, ao mesmo tempo que, no mais curto espaço de tempo, serão providenciadas a publicação e distribuição dos respectivos avulsos. Desde logo surge, aí, uma indagação: como se entender tempo? Será ela sinônimo de — desde logo, imediatamente — ou pelo contrário poderá este prazo estender-se por determinado número de horas, dias? A importância do esclarecimento dessa expressão, definindo-a, definição esta que a prática parlamentar entende como equivalente a imediatamente, evidencia-se atendendo a que, só após a realização da sessão em que se efetua a distribuição dos avulsos é que o Presidente, após a leitura do expediente, anunciará que a proposição receberá emendas perante a Mesa durante as seis sessões seguintes.

3. Em relação às emendas há que fazer sentir que apenas não serão admitidas aquelas apresentadas com caráter de proposições principais e que devam seguir os trâmites de projeto de lei. Se por ventura alguma emenda, infringente

do que foi estatuído acima, fôr recusada, pela Mesa, deverá ser publicada podendo o seu autor recorrer para o Senado.

4. Findo o prazo de seis sessões consecutivas, as emendas sempre justificadas por escrito serão numeradas, publicadas e remetidas à Comissão de Finanças que emitirá simultaneamente parecer sobre:

- as emendas que lhe tenham sido apresentadas diretamente;
- as emendas apresentadas perante a Mesa;
- a proposição;

ao mesmo tempo que lhe é facultado oferecer as emendas que julgar necessárias.

5. Da mesma forma que na Câmara dos Deputados a Comissão de Finanças integra-se entre as chamadas — comissões permanentes — eleitas no começo de cada sessão legislativa ordinária e servindo até a instalação da sessão seguinte, inclusive nas extraordinárias. E' composta de quinze membros e cabe-lhe estudar e emitir parecer sobre:

- a) os orçamentos;
- b) a tomada de contas do Presidente da República;
- c) os tributos e tarifas;
- d) os sistemas monetário, bancário e de medidas;
- e) as caixas econômicas e os estabelecimentos de capitalização;
- f) o câmbio e transferência de valores para fora do país;
- g) a escolha dos membros do Tribunal de Contas;
- h) a intervenção federal, nos casos do artigo 7.º, VI da Constituição Federal;
- i) o empréstimo a que se referem os artigos 33 e 63, II, da Constituição Federal;
- j) o aumento de imposto de exportação no caso do § 6.º do art. 19 da Constituição Federal;
- k) toda e qualquer matéria, mesmo privativa de outras comissões, desde que, direta ou indiretamente, imediata ou remotamente, influa em qualquer sentido na receita ou despesa públicas.

(1) No tocante à questão do prazo na elaboração do orçamento na Câmara e no Senado, diz o Substitutivo da Comissão Mista de Regimento Comum em seu art. 37 — O projeto de orçamento deverá ser enviado pela Câmara dos Deputados ao Senado até o dia 15 de setembro e por este devolvido com as suas emendas até o dia 31 de outubro.

6. Competindo-lhe pois, no campo de suas atribuições, dar parecer sobre o projeto de lei de meios não estipula o Regimento do Senado, taxativamente, no capítulo ora em estudo, o prazo em que aquêle deve ser dado. Na Câmara tal período de tempo compreende quinze dias, prorrogáveis por mais quinze e o mesmo se deve dar no Senado recorrendo ao artigo 49 do Regimento que diz:

“Os pareceres deverão ser apresentados dentro de 15 dias... “já que somente após decorrido este intervalo será feita a discussão e votação da proposição, no plenário.

7. Para esse fim serão destacadas as disposições atinentes à Receita e à Despesa, a cada Ministério, ao Congresso Nacional, à Presidência da República e órgãos subordinados e ao Poder Judiciário.

8. As emendas serão discutidas com a mesma proposição e votadas antes do orçamento obedecendo à classificação de favoráveis ou contrárias, conforme o parecer, salvo na hipótese de ser concedido destaque, a requerimento de qualquer Senador, para votação isolada. Como emendas favoráveis entendem-se as da Comissão de Finanças, as que tenham sido por ela aceitas com modificações ou para constituírem projeto em separado. Se houver alguma subemenda será esta votada em primeiro lugar.

9. Discutido e votado o projeto será enviado à redação final que cabe à Comissão de Finanças, de acordo com o artigo 149 que preceitua:

“E’ privativa da Comissão que estudou a matéria a redação final dos projetos de lei orgânica, fixação das forças armadas, orçamentos, códigos, reformas de códigos, reforma do Regimento, reforma constitucional”.

10. Finalmente, aprovando o texto definitivo do projeto, após a discussão e votação o Senado termina o seu pronunciamento sobre a matéria não sem que se denote, nesse ínterim, a ausência de estipulação do prazo para a redação final do projeto.

11. Será então o projeto encaminhado em autógrafo à sanção do Presidente da República ou à Câmara dos Deputados, conforme o caso. Nessa última hipótese as emendas do Senado ficam dispensadas de leitura e publicação, em caso de urgência, aprovada pela Câmara sendo encaminhadas imediatamente à Comissão de Finanças, para emitir parecer podendo ser sujeitas ainda, no plenário, a parecer verbal. Quanto à discussão será global, por anexo sendo a votação feita por grupos, segundo o anexo, ou parte do projeto a que se referirem.

12. Desta forma, discutido e votado, deverá ser o orçamento remetido para a sanção até 30 de novembro. Se não o tiver sido até esta data será prorrogado.

13. Por outro lado, se decorridos 10 dias depois de ter sido remetido à sanção sobre ele o Presidente não se pronunciar, tal silêncio importará em sanção. E, nesse particular, se a Lei não fôr promulgada dentro de 48 horas, ao Presidente do Senado caberá esta tarefa, conforme já ocorreu com a Lei n.º 537, de 4 de dezembro de 1948 e que foi baixada na conformidade do disposto no art. 70 § 4.º da Constituição vigente.

*

* *

Todos os característicos do aspecto estrutural da moderna indústria já foram identificados quando examinamos outras formas de organização em nossas observações a respeito do assunto. Por mais variadas que sejam as estruturas nas diferentes indústrias, os problemas podem ser classificados em três grupos: de *coordenação*, de *descentralização* e de *correlação funcional*. A coordenação, como princípio diretor de organização, incorpora, em si mesma, os outros. Isto põe em evidência um mesmo problema em seus diferentes aspectos de *processo* e de *resultado*. E’ evidente a importância do conhecimento desses princípios e também a experiência adquirida com sua aplicação na prática para a solução dos problemas que agora o organizador é obrigado a enfrentar. Entre esses, é vital o do desenvolvimento da empresa industrial no futuro. Uma grande organização pode, devido à agudeza de espírito comercial de alguém, ao gênio de um inventor ou à capacidade técnica de um engenheiro, conseguir se manter com um tamanho limitado. A expansão dessa unidade, porém, cria novos problemas. Deveres e responsabilidades exigem competente e completa definição e impõem uma maior dose de especialização, ao mesmo tempo que a coordenação adquire uma maior importância. Se os princípios não são adequadamente aplicados, será fatalmente difícil o progresso da organização. Por outro lado, as menobras políticas e os atritos internos contribuem, por causa também da má aplicação dos princípios, para reduzir a eficiência do trabalho humano enquanto a má compreensão dos deveres e a falta de coordenação encoraja o apêgo irreduzível aos regulamentos. Nos casos mais críticos, mais agudos, a organização se desintegra e, por isso, deve ser liquidada ou completamente reformada. Em todos os casos, porém, as deficiências que se vão manifestando produzem a inércia que é um sério obstáculo ao progresso das organizações. O moderno desenvolvimento das unidades industriais de vastas proporções, a tendência para uma especialização cada vez maior e a necessidade comum de conjugar as operações de produção e distribuição, realçam a importância do problema de organização neste setor. O organizador industrial é obrigado a considerar a perspectiva de determinar como será possível obter o entendimento, a dedicação e o cumprimento dos deveres e responsabilidades por parte de todos. Deve ele estudar os motivos dos atritos pessoais e os de ordem material e mecânica, determinando, conseqüentemente, a melhor maneira de reduzi-los. As relações entre os órgãos de *linha* e os de *staff* e a maneira de dispor as coisas a fim de obter o máximo rendimento dos serviços da natureza dos segundos são, por outro lado, questões de relevância. Sem levar em conta o tamanho da organização no momento ou o caráter e escopo do serviço que presta, todas as unidades enfrentam esses problemas. Estes crescem em importância cada ano que passa e não somente refletem sobre a eficiência interna como, também, afetam as relações externas. — *Mooney e Reiley* — Revista do Serviço Público, fev. 1950.

NOTAS

SOB A ORIENTAÇÃO DO OFICIAL ADMINISTRATIVO MARIA
DE LOURDES LIMA MODIANO

Associação Internacional de Ciência Política

A Associação Internacional de Ciência Política, criada no mês de setembro de 1949 sob os auspícios da UNESCO, é atualmente dirigida por um Comité Executivo Provisório, tendo como Presidente o Sr. Quincy Wright (Universidade de Chicago) e como Vice-Presidente MM. Marcel Bridel (Universidade de Lausanne) e D. W. Brogan (Universidade de Cambridge). A Associação consagrou os primeiros meses de sua existência a sua organização administrativa e ao estreitamento das relações com as Associações Nacionais. O Comité Executivo traçou grandes planos com um programa de ação para o organismo durante uma reunião organizada em Paris, em 6 e 7 de fevereiro de 1950.

A Associação realizará seu primeiro Congresso em Zurich, dos dias 4 a 9 de setembro próximo, ao mesmo tempo que realizará o seu a Associação Internacional de Sociologia. As duas Associações se reunirão em um certo número de sessões conjuntas, para estudar o papel das Minorias nas Relações Internacionais. Quanto ao programa da Associação Internacional de Ciência Política para o Congresso de Zurich, êle comporta o exame dos seguintes temas:

Sistemas eleitorais comparados, levando em conta particularmente a influência destes sobre os partidos políticos, opinião política e natureza do regime político.

Papel do cidadão dentro de uma sociedade planificada; aspectos políticos e sociológicos.

Condição mínima para uma União efetiva e permanente de Estados, especialmente dentro do domínio dos poderes Jurídicos e Financeiros.

O Secretariado da Associação encontra-se em condições de fornecer tôdas as informações e receber tôdas as sugestões tanto sobre a Associação, seu funcionamento e seu programa de atividades como também sobre a organização do Congresso de Zurich.

Os interessados pelo assunto podem escrever para M. Jean Meunaud, Secretário Executivo e Tesoureiro, Rua Saint Gillaume, 27, Paris, (VII^o) que está incumbido de receber as adesões, cujos manifestos são apresentados por pessoas habilitadas por suas atividades profissionais ou em ciência política. Cota de 2 dólares para as pessoas filiadas às associações nacionais ou regionais que fazem parte da Associação, e de 3 dólares para os demais, estando convencionado que o pagamento desta cota será utilizado no custeio do Boletim Internacional de Ciências da UNESCO (de distribuição gratuita).

Publicações recebidas

Recebemos e agradecemos:

Notícias de Portugal — Boletim Semanal do Secretariado Nacional da Informação — Ns. 165, 166 e 167 — julho de 1950 — Lisboa.

Revista de Economia Social — Vol. I — N.º 1 — abril de 1950 — Monterrey — México.

Boletim do Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas — Ano II — N.º 2 — 1950 — Rio.

Da Índia Distante — Boletim mensal publicado pela Embaixada da Índia — N.º 19 — julho de 1950 — Rio.

VIII Congrès International des Sciences Administratives — Sous le haut patronage du Gouvernement Italien — juillet — août — 1950 — Florence — Itália.

Revista do Clube de Aeronáutica — N.º 11 — 1950 — Rio.

Relatório do Diretor do Colégio Pedro II — Internato — Apresentado ao Sr. Ministro da Educação e Saúde — Ano de 1949 — Rio.

Boletim Informativo — da Associação Comercial e Rural — Ano VIII — N.º 1 — março de 1950 — Gravataí.

Revista de La Secretaria de Estado de Economía Nacional — 8 — enero — febrero — 1950 — República Dominicana.

Universidad de Antioquia — N.º 96 — enero — febrero de 1950 — Medellín — Colômbia.

Responsabilidade dos Assistentes Sociais ante a Comunidade — Divisão de Assuntos Sociais e do Trabalho — União Pan-Americana — julho de 1949 — Washington — D.C.

Cidade-Modelo — Uma pequena cidade da Colômbia dá um exemplo prático de organização da comunidade — Série sobre Organização da Comunidade — N.º 2 — novembro de 1949 — Divisão de Assuntos Sociais e do Trabalho — União Pan-Americana — Washington, D.C.

Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças — Ministério da Fazenda — N.º 114 — junho de 1950 — Rio.

Boletim — Publicación Oficial — Ministério de Hacienda de La Nación — Índice General del Material Publicado en los Boletins numeros 161 al 187 — 2do. semestre — 1949 — año IV — Volumen VII — Argentina.

Social Security Bulletin — may 1950 — Volume 13 — number 5 — Federal Security Agency — Social Security Administration — Washington, D.C.

Américas — julho — 1950 — Vol. II — N.º 7 — União Pan-Americana — Washington, D.C.

Revista do IRB — Instituto de Resseguros do Brasil — Ano XI — N.º 61 — junho de 1950 — Rio.

O Problema do Equilíbrio Orçamentário — João B. Fernandes do I.A. — Publicações do Instituto de Administração da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo — N.º 98 — janeiro de 1950 — São Paulo.

Anais do VI Congresso Brasileiro de Higiene — Sociedade Brasileira de Higiene — outubro de 1947 — Rio.

COOP — Síntese Mensal do Movimento Cooperativo Baiano — Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio da Bahia — Departamento de Assistência ao Cooperativismo — Ano IX — N.º 74 — janeiro de 1950 — N.º 75 — fevereiro de 1950 — Bahia.

Administração Pública — Periódico de divulgação do Departamento do Serviço Público — Ano II — N.º III — Vol. I — 1950 — Bahia.

Revista do Imposto de Renda — Ano XIII — N.º 6 — junho de 1950 — Rio.

Solo e Água no Polígono das Sêcas — por J. G. Duque — Publicação n.º 148 — Série — 1 — A — Serviço Agro-Industrial do Departamento Nacional de Obras contra as Sêcas — Fortaleza — Ceará.

Boletim da Associação Comercial do Amazonas — Ano IX — Ns. 102-103 — janeiro — fevereiro — 1950 — Manaus.

Dom Bosco — Inspetoria de São João Bosco Centro do Brasil — Ano III — N.º 12 — março e abril de 1950 — Rio.

Saúde — Mensário do Serviço Nacional de Educação Sanitária — Ano III — N.º 31 — julho de 1950 — Rio.

Boletim da Argentina — Publicação mensal do Escritório Comercial do Governo do Brasil — Ano IV — N.º 5 — maio de 1950 — Buenos Aires.

Câmara de Comércio e Indústria do Brasil — Órgão Oficial — Ano XXI — abril de 1950 — Rio.

Relatório — Dos Serviços executados em 1947 — Apresentado ao Ministro da Viação e Obras Públicas, Engenheiro Civil Clóvis Pestana, pelo Diretor Geral, Engenheiro Civil Clóvis de Macedo Côrtes. Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais — 1950 — Rio.

Revista Forense — Mensário Nacional de Doutrina, Jurisprudência e Legislação — Vol. CXXIX — Ano XLVII — Fascículo 563 — Rio.

Tables de Classification a l'usage des Services Publics Belges — Services du Premier Ministre — Administration Generale.

Escuela de Verano — Universidade de La Habana — 2 y 3 — julio — agosto — 10ª Sesión — 1950 — Habana, Cuba.

Pasado, presente y posibilidades de la profesion del ingeniero — Resumen de las conferencias dictadas en la Universidad de La Habana por el Ingeniero Pedro E. Muniz — Cursos y Conferencias de Extension Universitaria — 1950 — La Habana — Cuba.

Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales — Año IV — Tercera Época — N.º 16 — septiembre — octubre — 1949 — Buenos Aires.

Welding Patent Classification in the A.F. Davis Welding Library — by Robert C. Green — Bulletin no. 140 — Vol. XIX — N.º 1 — January — 1950 — Ohio State University Studies Engineering Series — Ohio.

Legislação do Trabalho — Mensário Nacional de Legislação Social, Doutrina e Jurisprudência — Ano XV — Vol. XV — N.º 158 — junho de 1950 — São Paulo.

Monthly Labor Review — July to December — 1949 — Subject Index to Volume 69 — United States Department of Labor — Washington, D.C.

Boletim — Órgão Oficial da Universidade do Brasil — N.º 54 — Ano II — julho de 1950 — Rio.

Derecho del Trabajo — Revista Crítica Mensual de Jurisprudência, Doctrina y Legislacion — Año X — N.º 6 — junio — 1950 — Buenos Aires.

Boletim do Pessoal n.º 228 — Diretoria dos Correios e Telégrafos — Diretoria Regional do Rio de Janeiro — Seção do Pessoal — maio de 1950 — Niterói.

State Service — Journal of the Institution of Professional Civil Servants — Vol. XXX — N.º 6 — June 1950 — London.

Leis, Decretos e Atos — Prefeito Engenheiro Ildo Meneghetti — Prefeitura Municipal de Pôrto Alegre — março de 1950 — Pôrto Alegre.

Revista Ceres — Publicação de ensinamentos teóricos e práticos sobre Agricultura, Veterinária, Indústrias Rurais — N.º 45 — julho — dezembro de 1949 — Volume VIII.

Associação Pró Boas-Estradas — filiada à "International Road Federation" — Órgão de Difusão Rodoviária — Ano II — N.º 1 — fevereiro de 1950 — Rio.

Serviço Social — Ano X — Ns. 55-56 — janeiro a março — abril a julho — 1950 — São Paulo.

Engineering Experiment Station News — The Ohio State University — Vol. XXII — N.º 2 — April — 1950 — Ohio.

Bulletin analytique de Documentation Politique, Économique et Sociale contemporaine — Fondation Nationale des Sciences Politiques — 5.º Année — 1950 — N.º 2 — Paris.

Investigações — Revista do Departamento de Investigações — Ano II — N.º 17 — maio de 1950 — São Paulo.

Revista de Intendência — Ano XXIV — Ns. 49-50 — janeiro-fevereiro — março-abril — 1950 — Rio.

Nação Brasileira — Ano XXVII — N.º 322 — junho de 1950 — Rio.

Red Tape — The Civil Service Magazine — Vol. 39 — June 1950 — N.º 463 — London.

Principios Tecnicos y Politicos de Una Reforma Procesual — Por Niceto Alcalá-Zamora y Castillo — Universidad de Honduras.

Cemento Portland — Revista del Instituto del Cemento Portland Argentino — abril 1950 — N.º 22 — Buenos Aires.

Boletim da Associação Comercial do Maranhão — Ano II — N.º 13 — abril de 1950 — São Paulo.

Boletim do Pessoal — N.º 107 — de 16 a 30-6-50 — Ano 5 — Diretoria Regional de Mato Grosso — D.C.T. — Cuiabá.

Boletim da Contadoria-Geral da República — Ano XXVI — N.º 164 — julho de 1950 — Rio.

Ciencias Sociales — Notas e Informaciones — Departamento de Asuntos Culturales — Union Panamericana — Washington, D.C.

Revista Paulista de Contabilidade — Ano XXIX — N.º 312 — junho de 1950 — São Paulo.

Materiales para el estudio de la clase media en la America Latina — Publicaciones de la oficina de ciencias sociales — II — Union Panamericana — Washington, D.C.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I			VOLUME II			VOLUME II		
VOLUME I			N. 1 — abril (esg.) 1942			N. 1 — abril 1946		
N. 1 — novembro (esg.)... 1937			N. 2 — maio (esg.) 1942			N. 2 — maio 1946		
N. 2 — janeiro (esg.) ... 1938			N. 3 — junho (esg.) 1942			N. 3 — junho 1946		
N. 3 — fevereiro (esg.)... 1938								
N. 4 — março 1938			VOLUME III			VOLUME III		
VOLUME II			N. 1 — julho (esg.)..... 1942			N. 1 — julho 1946		
N. 1 — abril (esg.) 1938			N. 2 — agosto 1942			N. 2 e 3 — agosto e setemb. 1946		
N. 2 — maio 1938			N. 3 — setembro (esg.).. 1942					
N. 3 — junho 1938			VOLUME IV			VOLUME IV		
VOLUME III			N. 1 — outubro (esg.) .. 1942			N. 1 e 2 — out. e nov... 1946		
N. 1 — julho 1938			N. 2 — novembro 1942			N. 3 — dezembro 1946		
N. 2 — agosto 1938			N. 3 — dezembro 1942					
N. 3 — setembro 1938			ANO VI			ANO X		
VOLUME IV			VOLUME I			VOLUME I		
N. 1 — outubro 1938			N. 1 — janeiro 1943			N. 1 e 2 — jan. e fev... 1947		
N. 2 — novembro 1938			N. 2 — fevereiro 1943			N. 3 e 4 — março e abril. 1947		
N. 3 — dezembro (esg.)... 1938			N. 3 — março 1943					
ANO II			VOLUME II			VOLUME II		
VOLUME I			N. 1 — abril 1943			N. 1 e 2 — maio e junho. 1947		
N. 1 — janeiro 1939			N. 2 — maio 1943			N. 3 e 4 — julho e agosto. 1947		
N. 2 e 3 — fev. e março. 1939			N. 3 — junho 1943					
VOLUME II			VOLUME III			VOLUME III		
N. 1 e 2 — abril e maio.. 1939			N. 1 — julho 1943			N. 1 e 2 — set. e out. ... 1947		
N. 3 — junho 1939			N. 2 — agosto 1943			N. 3 e 4 — nov. e dez. ... 1947		
VOLUME III			N. 3 — setembro 1943					
N. 1 e 2 — julho e agosto. 1939			VOLUME IV			ANO XI		
N. 3 — setembro 1939			N. 1 — outubro (esg.) ... 1943			VOLUME I		
VOLUME IV			N. 2 — novembro (esg.)... 1943			N. 1 e 2 — jan. e fev. ... 1948		
N. 1 e 2 — outubro e nov. 1939			N. 3 — dezembro (esg.)... 1943			N. 3 e 4 — março e abril. 1948		
N. 3 — dezembro (esg.)... 1939			ANO VII			VOLUME II		
ANO III			VOLUME I			N. 1 e 2 — maio e junho.. 1948		
VOLUME I			N. 1 — janeiro (esg.).... 1944			N. 3 e 4 — julho e agosto. 1948		
N. 1 — janeiro (esg.).... 1940			N. 2 — fevereiro (esg.) .. 1944			VOLUME III		
N. 2 — fevereiro (esg.)... 1940			N. 3 — março (esg.) 1944			N. 1 e 2 — set. e out. 1948		
N. 3 — março (esg.) 1940			VOLUME II			N. 3 e 4 — nov. e dez. ... 1948		
VOLUME II			N. 1 — abril 1944					
N. 1 — abril (esg.) 1940			N. 2 — maio 1944			ANO XII		
N. 2 — maio (esg.) 1940			N. 3 — junho 1944			VOLUME I		
N. 3 — junho (esg.) 1940			VOLUME III			N. 1 — janeiro 1949		
VOLUME III			N. 1 — julho (esg.)..... 1944			N. 2 — fevereiro 1949		
N. 1 — julho (esg.) 1940			N. 2 — agosto 1944			N. 3 — março 1949		
N. 2 — agosto (esg.) 1940			N. 3 — setembro 1944					
N. 3 — setembro 1940			VOLUME IV			VOLUME II		
VOLUME IV			N. 1 — outubro 1944			N. 1 — abril 1949		
N. 1 — outubro (esg.) .. 1940			N. 2 — novembro 1944			N. 2 — maio 1949		
N. 2 — novembro (esg.) . 1940			N. 3 — dezembro 1944			N. 3 — junho 1949		
N. 3 — dezembro 1940			ANO VIII			VOLUME III		
ANO IV			VOLUME I			N. 1 — julho 1949		
VOLUME I			N. 1 — janeiro 1945			N. 2 — agosto 1949		
N. 1 — janeiro (esg.) ... 1941			N. 2 — fevereiro 1945			N. 3 — setembro 1949		
N. 2 — fevereiro (esg.) .. 1941			N. 3 — março 1945			VOLUME IV		
N. 3 — março 1941			VOLUME II			N. 1 — outubro 1949		
VOLUME II			N. 1 — abril 1945			N. 2 — novembro 1949		
N. 1 — abril (esg.) 1941			N. 2 — maio 1945			N. 3 — dezembro 1949		
N. 2 — maio (esg.) 1941			N. 3 — junho 1945					
N. 3 — junho (esg.) 1941			VOLUME III			ANO XIII		
VOLUME III			N. 1 — julho 1945			VOLUME I		
N. 1 — julho (esg.) 1941			N. 2 — agosto 1945			N. 1 — janeiro 1950		
N. 2 — agosto (esg.) 1941			N. 3 — setembro 1945			N. 2 — fevereiro 1950		
N. 3 — setembro (esg.) .. 1941			VOLUME IV			N. 3 — março 1950		
VOLUME IV			N. 1 — outubro 1945			VOLUME II		
N. 1 — outubro (esg.) .. 1941			N. 2 — novembro 1945			N. 1 — abril 1950		
N. 2 — novembro (esg.) . 1941			N. 3 — dezembro 1945			N. 2 — maio 1950		
N. 3 — dezembro 1941			ANO IX			N. 3 — junho 1950		
ANO V			VOLUME I			VOLUME III		
VOLUME I			N. 1 — janeiro 1946			N. 1 — julho 1950		
N. 1 — janeiro (esg.) ... 1942			N. 2 — fevereiro 1946					
N. 2 — fevereiro (esg.) .. 1942			N. 3 — março 1946					
N. 3 — março (esg.) 1942								

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1951

