

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO



ANO XIII

Volume III — N. 2

Agosto 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. 1.370, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XIII

AGOSTO DE 1950

Vol. III - N. 2

## SUMÁRIO

	Pág.
EDITORIAL	
A propósito do Estágio Probatório.....	3
COLABORAÇÃO	
Ensaio de História de Administração — II — M. PIO CORRÊA JR. ....	5
A Responsabilidade Patrimonial do Estado por Ato do Funcionário — II — TOMÁS DE VILA- NOVA MONTEIRO LOPES.....	11
Progressos e Retrocessos do Ensino Primário — DICAMOR MORAES .....	14
Você deve aposentar-se? E então? — WALTER WILLARD (Trad. de Ana Rímoli de Faria Dória) .....	18
ADMINISTRAÇÃO LOCAL	
Caracterização e definição de Autonomia — (Tese apresentada ao 1.º Congresso Nacional de Municípios) .....	21
ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL	
Os problemas demográficos da Índia e do Paquistão — S. CHANDRASEKHAR (Trad. de Maria de Lourdes Lima Modiano).....	32
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
ORGANIZAÇÃO	
Planos de Reorganização dos Órgãos da Administração Civil do Governo Federal Americano..	42
PESSOAL	
A disponibilidade como pena disciplinar — ITAGILDO FERREIRA .....	44
MATERIAL	
Males do Regime de Adiantamentos — PLÍNIO PALHANO .....	45
APERFEIÇOAMENTO	
Curso de Organização e Administração — III — IBANY DA CUNHA RIBEIRO.....	48
DOCUMENTAÇÃO	
As Bibliotecas, os Intelectuais e a Guerra — CARL HASTINGS MILAN (Trad. de Sylvio do Valle Amaral) .....	50
DOCUMENTÁRIO	
Princípios e Problemas de Governo — CHARLES G. HAINES e BERTA M. HAINES (Trad. de Espírito Santo Mesquita).....	55
O Policial como Servidor Público na Grã-Bretanha — ESPÍRITO SANTO MESQUITA.....	64
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
Mandado de Segurança Preventivo — OLIVEIRA E SILVA.....	66
PODER LEGISLATIVO	
Resenha Parlamentar .....	68
O Parlamento Nacional "Órgão do Estado" — J. GUILHERME DE ARAGÃO .....	70
NOTAS	
5.ª edição do "Manual dos Servidores do Estado — Livro do Funcionário" .....	72



# 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.



# A propósito do Estágio Probatório

A INSTITUIÇÃO dessa norma em 1937 pelo Decreto-lei número 1.713, de 28 de outubro visou, principalmente, ao reforço do sistema seletivo à base do mérito, com o prolongamento pelo campo da prática profissional do processo de aferição, já então na fase pós-admissiva, das capacidades físicas, morais e intelectuais dos que ingressam no serviço público, depois do que — e só depois — adquirem estabilidade.

Subsistem, porém, com relação a êsse direito, certas diferenças de entendimento que, de vez em quando, exigem manifestação a seu respeito dos órgãos técnicos competentes, manifestação esta que melhor esclareça o problema como aconteceu no caso do processo 956-50 a que se refere o parecer de 16 de agosto corrente da Divisão de Pessoal do D.A.S.P.

Tratava-se de saber “se um servidor que adquiriu estabilidade por força do parágrafo único do artigo 18 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e que veio a deixar a função ocupada aceitando cargo em autarquia, tendo posteriormente reingressado no serviço público em cargo efetivo, perdeu ou não a estabilidade adquirida e, conseqüentemente, está ou não sujeito a estágio probatório.

Nesse particular, é mister convir que o princípio observado no referido “estágio” é o de determinar, com o tempo e o exercício



das atividades, o mérito do selecionado, não raro apenas teòrica-mente aferido no concurso a que se submeteu e também o de re-  
alizar o seu treinamento em serviço, com possibilidades de identifi-  
cação de suas qualidades negativas e positivas para o trabalho,  
mormente quando essas qualidades não podem ser reveladas nas  
provas ordinárias de seleção.

E' lógico, portanto, que o indivíduo, depois de uma vez  
adquirir estabilidade em virtude de haver demonstrado sua habili-  
tação e competência para ocupar um cargo ou desempenhar uma  
função, primeiro em concurso e depois num "período probatório"  
de caráter seletivo e instrutivo, terá direito a essa estabilidade de  
modo definitivo, não no cargo ou função mas no serviço em geral,  
porque a adquiriu no emprégo e perante o empregador, atendendo  
a tôdas as exigências e preenchendo tôdas as condições para tanto  
previstas.

Muito bem entende, pois. o D.A.S.P. que "não obstante a  
interrupção do exercício com aceitação de cargo em entidade para-  
estatal, o reingresso do ex-servidor estável, mediante nomeação  
para cargo efetivo, deve implicar em restauração de sua situação  
anterior de estável e em conseqüente dispensa de novo período  
probatório".

Vale notar nessa oportunidade que a questão já foi objeto  
de decisão com a jurisprudência firmada pelo Presidente da Repú-  
blica aceitando os argumentos contidos na Exposição de Motivos  
n.º 876, de 27 de outubro de 1949, que estabeleceu o princípio de  
que a estabilidade é "adquirida no serviço público tanto pelo fun-  
cionário como pelo extranumerário estável quando, depois de  
deixar o serviço, nêle reingressa, caso em que estará isento, para  
efeito de efetivação, do estágio a que nos referimos desde que já  
o tenha cumprido anteriormente".



## Ensaaios de História de Administração

M. PIO CORRÊA JR.

### II — COMO NASCEU O SERVIÇO PÚBLICO EM FRANÇA

**A** ECLOSÃO, em França, do Estado no sentido moderno da palavra foi retardada por empecilhos que a Inglaterra não conheceu e, principalmente, pela falta de coincidência entre a autoridade política da Coroa e a sua autoridade administrativa.

Na Inglaterra, o Rei normando fôra o Rei da conquista, chefe incontestado de um corpo expedicionário cuja disciplina fôra um fator essencial do sucesso; consumada a vitória, a coesão e a disciplina continuavam a ser imprescindíveis para a manutenção da autoridade de uma minoria sôbre a massa autóctone.

Além disso, vencedores e vencidos, normandos e saxões, estavam ainda muito próximos da barbárie ancestral, dos costumes germanos e escandinavos que concentravam fortemente a autoridade política nas mãos do Cabo de Guerra, e sôbre os quais o feudalismo ocidental não tivera ainda tempo de se enxertar sôlidamente. Guilherme, o Bastardo, se assenhoreara de um país ainda pouco evoluído desde os costumes tribais da invasão anterior, desde o socialismo primitivo do *clan* germânico, em que não havia propriedade senão pública, e essa nas mãos do Rei.

Não teve êle dificuldade, pois, em estabelecer um regime administrativo e fiscal fortemente centralizado e eficaz, e só muito mais tarde a vinculação do Reino insular com o Império continental angevino virá trazer à dinastia seguinte os problemas de um turbulento feudalismo e de reivindicações de autonomia local.

Em França, nada de parecido. Ao tempo em que o Coração-de-Leão ou mesmo o pusilânime João-Sem-Terra cobravam regularmente impostos e faziam figura de Chefes de Estado, um Filipe Augusto, que era no entanto uma rude figura de batalhador e um Rei autoritário se jamais houve, continuava a oferecer o aspecto de um simples Feudal cuja coroa mal o diferenciava dos grandes vassallos; contentando-se de perceber, de modo intermitente e esporádico, os subsídios feudais. Tôda a diferença aí está: o tributo feudal é uma contribuição *voluntária*, resultante de um contrato bilateral e não, como a tributação moderna (que nesse ponto, retorna à da antiguidade) *imposta* unilateralmente pelo Estado, no exercício do soberano *jus imperii*.

Na verdade, os Reis de França nunca perderam, dentro da estrutura feudal que pouco a pouco se elevava em tôrno dêles, ameaçando englobar a Realeza, a noção da Soberania e a aspiração ao exercício desse mesmo *jus imperii*; mas será preciso aguardar os Valois e a renascença do Direito Romano para que aquêle direito se afirme incontestado.

Assim mesmo, e com os elementos de que se podem valer conforme as conjunturas políticas, vão os Reis pouco a pouco edificando um aparelho administrativo, criando instrumentos de Governo, um sistema tributário, uma organização judiciária. O ponto de partida será, como na Inglaterra, a velha *Curia Regis*, a “Côrte”, núcleo e símbolo por excelência da autoridade Real, cuja recordação será conservada na nossa própria terra, e até neste século, como sinônimo da sede do Governo.

Vem de muito longe a “Côrte”; vem, sem dúvida, da *Curia Imperial* romana, mas através do *comitatum*, da comitiva de guerreiros e sacerdotes dos Reis francos e merovíngios; depois plasmada sob os carolíngios na recordação reavivada da instituição romana, mas nunca mais perdendo o sabor germânico da Assembléia dos principais do Reino. Os carolíngios, retomando ainda uma noção romana, criaram o *Palatium* como sede física e ambiente moral para a *Curia*, vinculando ao “Paço”, à morada dos Reis, o exercício das funções deliberativas e judicativas que os antepassados germânicos haviam exercido freqüentemente, senão ordinariamente, em campo aberto, ao sabor da existência errante das hordas e como que em uma afirmação da natureza antes de tudo militar e coletivista do Estado franco. Em campo aberto era o Rei merovíngio admitido ao trono por eleição dos guerreiros, e pelo instrumento ritual da elevação sôbre o escudo a ombros de seus soldados; em campo aberto se procediam às deliberações e à partilha da presa de guerra, operações embrionárias das futuras funções legislativas e fiscais.

As instituições palatinas vão modificar tudo isso ainda na Alta Idade Média; afirmando o caráter sedentário do Governo (embora ainda sujeito êste a deslocamentos periódicos), e a fixação do poder político dentro dos limites territoriais permanentes...

A *Curia* palatina vai, como na Inglaterra, proliferar abundantemente em ramificações diversas, mais tardiamente do que no Reino vizinho, mas com maior riqueza e complexidade de órgãos derivados; sob o impulso de um pensamento central



quase sempre mais forte, mais esclarecido, mais bem servido e, sobretudo, mais *nacional*.

Enquanto um Coração-de-Leão malbaratava o seu reinado batalhando ao longe, indiferente a uma terra cuja língua nem sequer falava, enquanto um Príncipe Negro consumia a flor e a esperança de sua dinastia em correrias de rapina e guerras de golpe de mão, sem sentido construtivo nem plano político, em França, Filipe Augusto e São Luiz já tinham uma noção bem desenvolvida da identidade essencial entre a Coroa e a unidade nacional e a própria vida do país como individualidade política. De tôdas essas noções, no seu papel histórico inegável de idéias-fôrças, a *Curia* foi o primeiro instrumento.

Para começar, ela vai diferenciar o aspecto palatino do aspecto palaciano, desvencilhar-se da aglomeração amorfa e ociosa dos cortesãos para envolver espontaneamente métodos e órgãos de trabalho. E, paralelamente (operação mais delicada e mais grave), ela vai dissociar-se aos poucos, não da pessoa, mas da presença do Rei.

A seleção elementar, a primeira triagem, o rompimento original com o padrão feudal vai ser o "Grande Conselho", *Magnum Consilium*. Segundo a doutrina feudal, todo vassalo direto pode, e deve, auxiliar de suas luzes o Rei seu Senhor, mas êsse auxílio os Reis de França o dispensarão sempre que possam, por perigoso da parte dos Grandes Vassalos, por inútil da parte dos pequenos. Eles vão criar, portanto, como primeiro germe, de um aparelhamento administrativo, um órgão deliberativo, composto de homens à sua devoção, e capazes, por sua competência, de partilhar as tarefas do Governo.

Essa evolução vai afirmar-se de modo muito positivo sob a regência da Rainha Branca de Castela, mãe de São Luiz; e a tal ponto que, sob o reinado dêste, já vemos a *Curia*, no seu novo sentido restrito, se substituir ao Rei, nos impedimentos dêste, para atos de Governo (\*).

Teóricamente, o *Consilium regis* não é outra coisa senão uma feição, um aspecto da Côte: *Curia in consilio*, como o Parlamento será o seu aspecto judiciário — *Curia in parlamento*, e o Tribunal de Contas o seu aspecto financeiro — *Curia in compotis*. Na prática, o Conselho manifestará uma individualidade bem marcada, que êle deverá a dois fatores, ambos significativos de uma revolução na vida pública e do nascimento de um Serviço Público propriamente dito: primeiramente, o pessoal do Conselho não é recrutado dentro do quadro feudal da *Curia*, não são cortesãos no sentido palaciano, e sim clérigos, simples cavaleiros, ou mesmo burgueses; em segundo lugar, e é êsse ponto capital, êsse pessoal é remunerado pelo Estado. Onde o vassalo vem ao Conselho por dever, mas munido em compensação do direito de dar a sua opinião

ainda que contrária à política do Suzerano, os novos Conselheiros são pagos para trabalhar, para despachar o expediente do Reino dentro das diretrizes da política da Coroa. Eles já são, eminentemente, servidores do Estado no sentido moderno.

A composição do Conselho variará em quantidade e em qualidade no decurso dos séculos. Momento houve, sob o reinado de Luiz X, em que a alta nobreza vai tentar apoderar-se do Conselho e confundir com êle a Casa Real, o *Hospitium regis*: mas já Filipe V, apenas se transforma de Conde de Poitiers em Rei de França, varre do Conselho os "Príncipes da Flor-de-lis", infantes de França, e os Grandes Oficiais da Casa Real, para instalar novamente em seu lugar os velhos e fiéis Conselheiros de seu avô Filipe IV, o Belo, e que se chamavam simplesmente, prosaicamente, Gui Florent, Guillaume Durand, ou Martin des Essarts.

O processo começa tarde, se compararmos com a Inglaterra: em 1286 acharemos menção de treze "amanuenses de Conselho", mas ainda estamos em um estágio muito primitivo, em que o Conselho não acabou de se definir, ainda não tem alçada bem delimitada, nem sessões regulares. Será preciso esperar Filipe V e a Ordenação de Pontoise, de 18 de julho de 1318, para termos um princípio de regulamentação do Conselho; em todo o caso, a Ordenação de 28 de julho de 1406, um século mais tarde, que fixa para os Conselheiros o número de 51, já encontra um órgão perfeitamente definido para os contemporâneos, se bem que para nós um fator o torne de difícil reconstituição histórica: o caráter secreto de suas sessões até o fim do século XV, salvo um breve período sob Filipe V.

Em 1497, enfim, após dois séculos, pelo menos, de fecundo labor administrativo, o Conselho Real vai dividir-se em duas seções, pela Ordenação de 2 de agosto do citado ano. Essa reforma, decisiva para a história do Direito Administrativo francês, não faz aliás senão consagrar um estado de coisas já existente de fato: a divisão do Conselho em duas câmaras, das quais uma julga o contencioso do Reino e a outra despacha o expediente administrativo. Em linha reta, virá da primeira o Conselho de Estado atual (*Conseil d'Etat*), e de outra o Conselho de Ministros, com as suas várias pastas que irradiarão do tronco ancestral comum.

A *Curia*, já o sabemos, desenvolve dois outros ramos, de modo mais ou menos paralelo ao Conselho: um ramo judiciário e outro financeiro, *Curia in parlamento* e *Curia in compotis*, Parlamento e Tribunal de Contas. Do primeiro não precisamos ocupar-nos longamente, já que o nosso estudo é de ordem mais precisamente administrativa; mas ainda assim valerá a pena considerá-lo de relance, para observar a surpreendente complexidade e perfeição que bem cedo assume a organização judiciária do Reino. O que se explica, aliás; um dos esteios, e das razões de ser, da autoridade preeminente do Rei, é o seu papel de

(\*) Em 1245, "a Côte permite" (*concessum fuit a Curia*) que a nova Condessa de Flandres receba a homenagem feudal de seus vassalos antes de prestá-la ela própria ao Rei, por se achar êste doente.



justiceiro. Ele tem que dispensar justiça pronta e eficaz, para justificar a sua própria existência no ápice da pirâmide feudal.

Em vida de Luiz IX, a justiça do Rei ainda é algo de mais ou menos patriarcal, que a legenda fixou no símbolo do carvalho de Vincennes; no entanto, oito anos apenas depois da morte do santo Rei, o Regulamento de 1278 nos faz ver um aparelhamento de uma surpreendente complexidade, e tão perfeito que se poderá conservar sem maiores modificações até a era moderna.

O núcleo, a alma do Parlamento é e será sempre a "*Grand-Chambre*", a Câmara-Mor. Em 1454, ela conta 3 Presidentes e 30 Conselheiros; mas ela se completa pela Câmara de Inquéritos (organizada em 1308) com seus 40 Conselheiros, pela Câmara de Petição (criada em 1296), com 8, e mais tarde ela se ramificará em Câmara Criminal, a *Chambre de la Tournelle*. Desde muito cedo também, o Parlamento assumirá uma importantíssima função de registro, as Ordenações e Cartas-Régias só se tornando executórias depois de registradas por ele.

\* \* \*

O terceiro ramo é o das Finanças. O dinheiro é, naturalmente, a preocupação precípua da Corte; para reinar, para conservar a própria Coroa, é preciso pagar juizes e soldados, subvencionar alianças políticas, custear fortificações e obras públicas. Tudo isso custa caro, e o Rei de França não tem, como o da Inglaterra, o recurso de obter das três Ordens do Reino a votação de impostos. Ele só pode contar com duas espécies de receita: a receita *ordinária*, que não é outra coisa senão o rendimento anual dos bens da Coroa, isto é, do seu patrimônio pessoal, e a receita *extraordinária*, fruto da percepção eventual de contribuições feudais cobradas dos vassallos diretos. A receita ordinária entra regularmente, graças a um sistema de cobrança que não peca pela suavidade; mas afinal são rendas do domínio, rendas de proprietário privado, e se o Rei é rico, não pode assim mesmo, como particular, arcar com tôdas as despesas de Governo, sobretudo em caso de guerra.

E' preciso recorrer então à receita extraordinária; mas esta é oriunda dos costumes feudais, e limitada, portanto, à ocorrência de fatos determinados, ocorrência essa que se verifica com frequência irregular, ou pode mesmo não se verificar de todo. O vassallo deve a seu Senhor (seja este o Rei ou outro), essencialmente, *auxílio* e *conselho*: conselhos não faltam geralmente ao Rei, mas o auxílio é relativo.

Esse auxílio pode ser militar ou pecuniário; o militar de pouco vale, pois é limitado quanto ao tempo (40 dias por ano de um modo geral, dito *service d'ost*), e quanto à distância (*chevauchée*); além do que, tende a tornar-se puramente simbó-

lico, quando não irrisório: exemplo o caso do Conde de Flandres, que em caso de guerra entre a França e a Inglaterra servia pessoalmente, com vinte cavaleiros apenas, o Rei de França seu Senhor feudal, mas enviava ao mesmo tempo mil lanças para reforçar o exército inglês.

O auxílio pecuniário era esporádico e hipotético; teoricamente era devido nos "quatro casos", a saber: a) ao se armar cavaleiro o suzerano ou seu filho mais velho; b) para o dote da filha mais velha; c) para o resgate do suzerano, em havendo sido este feito prisioneiro; d) partindo o suzerano para a Cruzada. O Rei tinha direito a esse auxílio de seus vassallos, como qualquer outro suzerano; mas nem sempre era fácil arrancar as contribuições devidas, que eram aliás dependentes de ocorrência dos "casos" previstos. Assim, num espaço de quarenta anos, de 1280 a 1320, a Realeza consegue extirpar aos seus fiéis vassallos apenas *quatro* "auxílios": um em 1284, ao ser armado cavaleiro o Príncipe herdeiro; outro em 1308, por ocasião do casamento de uma Infanta de França com o Rei de Inglaterra Eduardo II; e as duas outras, em casos idênticos, em 1313 e em 1319. Ainda assim, em 1308, a cobrança foi violentamente resistida; como violentamente resistida será, noutra ocasião, a cobrança do "auxílio" para o resgate do Rei Jean, prisioneiro dos ingleses.

Os recursos feudais da receita extraordinária eram, portanto, e cada vez mais, manifestamente insuficientes para arcar com as despesas de um Estado cujo desenvolvimento político se adiantara sensivelmente sobre o crescimento de seu aparelhamento financeiro. Era indispensável assentar o orçamento do país na base de contribuições regulares, previsíveis anualmente, e fundadas na aceitação do princípio da autoridade eminente e soberana do Estado para arrecadar fundos destinados a financiar os gastos de interesse da comunidade.

Uma emergência nacional de gravidade excepcional — a Guerra de Cem Anos — permitiu à Realeza, como um imperativo para a salvação geral, habituar aos poucos a Nação ao pagamento de contribuições estranhas ao quadro dos tributos feudais. Foi Carlos V o primeiro Rei de França a promover com regularidade e firmeza a cobrança de tais contribuições, usando largamente dos impostos indiretos, sobre o consumo de gêneros, bem como dos primeiros impostos diretos, e também de monopólios de Estado, como o do sal.

A consolidação desses institutos fiscais criou, bem entendido, a necessidade de um aparelhamento administrativo para a respectiva aplicação: e vamos ver surgir um funcionalismo público numeroso e já complexo, incumbido do lançamento, coleta, guarda e escrituração das rendas do Estado. E, no ápice da hierarquia cujo primeiro escalão é constituído pelos coletores locais, vamos encontrar já um órgão central contabilizador e auditor: o Tribunal de Contas, *Curia in compotis*.



Ele é mais do que um tribunal: é, também, e sobretudo, um verdadeiro Ministério da Fazenda.

Anteriormente, quando o Rei vivia sobretudo de sua fortuna pessoal, existia já um órgão administrador de seus bens; não na *Curia* propriamente dita, mas na Casa Real, no *Hospitium*. Esse órgão era a "*Chambre aux Deniers*", contadoria muito rudimentar, regida por um dos Camareiros do Rei. Essa Câmara acabou, como era natural, por funcionar como uma espécie de Delegação permanente da *Curia* para os assuntos financeiros.

Mas a "*Chambre aux Deniers*" (já provida, note-se bem, de um corpo de escriturários estável e permanente) carecia de uma condição importante para poder gerir realmente, por conta própria ou por delegação da *Curia*, as finanças do Reino: ela era uma contadoria, mas não uma tesouraria.

É que não havia, propriamente, uma tesouraria: O Tesouro Real achava-se, desde o século XII, depositado entre as mãos da poderosa Ordem dos Templários, e guardado na Torre do Templo sob a custódia do Irmão Tesoureiro da Ordem, que, assistido por um auxiliar designado pelo Rei, procedia aos encaixes e pagamentos, prestando contas anualmente. Em outros termos, os Templários agiam como banqueiros do Rei. Eles agiam assim, aliás, por conta de inúmeros particulares, pois sabemos que esses monges-guerreiros, esses "pobres soldados de Cristo", *pauperes commilitones Christi*, haviam transformado a sua Ordem na mais poderosa empresa bancária internacional que a Europa havia de conhecer até o advento da dinastia dos Rothschild.

O desenvolvimento, e a crescente complexidade das finanças do Reino, através da consolidação de um sistema de tributação regular, vieram tornar inadequado o sistema de depósito bancário, em simples conta-corrente. Aliás, em princípios do século XII, a anexação da Normândia veio tornar conhecidos os métodos britânicos de administração financeira, que imperavam na província anexada, sugerindo a criação de um órgão administrativo apropriado. A evolução, sem dúvida, será lenta; mas o reinado de São Luiz já oferece um sensível aperfeiçoamento dos métodos de contabilidade, e, 25 anos após a morte desse Rei, veremos surgir enfim três "Tesoureiros Reais", que assistidos, cada um, de um escriturário *ad hoc*, vão se substituir ao Irmão Tesoureiro do Templo na gestão dos dinheiros da Coroa. O alvorecer do século XIV verá um passo decisivo: a criação em 1303, da Câmara ou Tribunal de Contas, "*Camera Compotorum*", distinta da "*Chambre aux Deniers*" e portanto do *Hospitium*. Enfim, está adquirida a noção essencial da diferenciação entre o patrimônio pessoal do Rei — que continua administrado pelo *Hospitium* — e o patrimônio do Estado.

Está esboçando-se, assim, qualquer coisa como uma Secretaria de Estado das Finanças:

mas para dar consistência e solidez a esse ramo distinto do Governo, seria preciso dar-lhe uma centralização de impulso e orientação que exigiria um chefe único, e não a autoridade impessoal e variável dos membros da nova Câmara. Essa condição seria preenchida, ainda que transitóriamente, no fim do reinado de Filipe IV, o Belo, quando o favorito Enguerrand de Marigny conseguiu enfiar em suas mãos, com a Presidência do Conselho e o posto de Castelão do Louvre, as atribuições de Superintendente das Finanças, "soberano das Contas". Sem dúvida, essa delegação específica de poderes do Rei a um súdito não deveria durar muito, e o início do reinado seguinte veria o favorito enforcado a esse patíbulo de Montfaucon, por ele próprio construído; mas uma grande reforma estava em marcha, e não se deteria mais.

Em 1320, com efeito, o Rei Filipe V, o Longo, expedirá a Ordenação de Vivier-en-Brie, que permanecerá como a carta básica do Tribunal de Contas e do sistema das Finanças. Doravante, o Tribunal e Tesouro formarão dois órgãos bem distintos, mas subordinados a um chefe comum, que será ao mesmo tempo o Presidente do Tribunal de Contas ("*Souverain établi de la Chambre des Comptes*") e o diretor da Tesouraria ("*Souverain établi audessus des trésoriers*"), com assento *ex-officio* no Conselho Real e percebendo os vencimentos, fabulosos para a época, de 6.000 francos — o triplo do que percebia o Chanceler de França.

Seria, aliás, errôneo ver nessa *Camera compotorum* um simples Tribunal de Contas, no sentido em que o conhece o nosso Direito Administrativo; pois, se ela verifica efetivamente as contas de todos os funcionários do Governo, e mesmo julga o contencioso das Finanças, ela age ao mesmo tempo como repartição lançadora e arrecadadora da Receita, e ordenadora da Despesa.

A Câmara se compõe de 3 "Soberanos" e de 7 Conselheiros, dos quais 3 são leigos e 4 eclesiásticos. Pelas suas numerosas e vastas atribuições, entre as quais está a de promulgar e fazer executar todas as decisões do Governo que direta ou indiretamente envolvem matéria financeira, ela nos oferece já os elementos constitutivos de um Ministério das Finanças.

Ao lado dela, o Tesouro faz também grandes progressos: possui agora um quadro fixo, com três tesoureiros, um Secretário do Tesouro ("*Clerc du Trésor*"), um auxiliar para cada Tesoureiro, e até um "cambista", incumbido das operações com o exterior. A contabilidade é rigorosa: além do livro-diário, numerosos registros cuidadosamente mantidos em dia permitem, no fim do ano fiscal, proceder ao balanço ("*Compotus Thesauri*"), que deve ser submetido ao Tribunal de Contas e julgado por ele.

O reinado desse sábio e sensato monarca que foi Carlos V legará à França uma administração das Finanças, cuja organização durará século e



meio e chegará sem maiores modificações até Francisco I, já em plena Renascença. Até o fim da Idade Média, teremos quatro circunscrições fazendárias no Reino, quatro Tesoureiros de França, um em Paris, outro em Montpellier, outro em Rouen, outro em Tours; e, com jurisdições de área idêntica às dos Tesoureiros, quatro Coletores Gerais, incumbidos de arrecadar esses impostos que, sobretudo sob a forma de contribuições indiretas, o reinado em questão conseguiu fazer entrar nos costumes administrativos do país. No ápice da hierarquia tomam assento os "*Conseillers Généraux des Aides*", formando um Conselho supremo que dirige todo o sistema tributário da Nação; na base, pululam os agentes locais, "*élus*" ou Delegados fiscais que procedem ao lançamento, recebedores contadores que arrecadam os impostos fiscais, "*contrôleurs*" que verificam a arrecadação, e até Comissários-reformadores incumbidos de reprimir os abusos dos agentes da Coroa.

Ao findar o século XIV, em plena Guerra de Cem Anos, a França possui já, portanto, uma administração financeira perfeitamente organizada, e cuja estrutura não variará essencialmente até os Tempos Modernos. E essa administração é servida por um pessoal que evoluiu completamente desde os velhos moldes do "*clericus*" feudal, até constituir um funcionalismo bem moderno, neste sentido de que era leigo (progresso capital desde o monopólio eclesiástico das funções administrativas), remunerado (e não prestando gratuitamente o serviço pessoal ao suzerano à maneira feuda), e imbuído cada vez mais da noção de lealdade ao Estado, sem laços pessoais de ordem feudal com quem quer que fôsse, nem mesmo com o próprio Rei.

O último retoque ao edifício será dado mediante o restabelecimento e a manutenção, a partir do século XVI, de um verdadeiro Secretário de Estado da Fazenda, na pessoa do Superintendente Geral das Finanças, ressuscitando o cargo do desventurado Enguerrand de Marigny, enforcado em 1315. Um dos seus sucessores quinhentistas devia, aliás, ter a mesma sorte, no mesmo patíbulo de Montfaucon: Jacques de Beaune, Barão de Semblançay, supliciado em 1527. Depois dêle, veremos o cargo ocupado pelos maiores nomes de França: o Cardeal de Lorena, irmão do Duque de Guise; um membro da ilustre casa de Cossé-Brissac; François d'O, de raça não menos ilustre; Nicolas de Harlay; e o próprio Duque de Sully.

O cargo poderá mudar de título: o Superintendente Geral passará a chamar-se "*Contrôleur Général*" em 1666, "Ministro das Contribuições Públicas" em 1791, mas ele já é, no fundo e na forma, o "Ministro das Finanças", como vai passar a se chamar a partir de 1795, e sem interrupção até hoje.

\* \* \*

Como vimos, no fim da Idade Média, e particularmente durante a Guerra de Cem Anos (que,

por uma ironia da História, devia ser o grande fator da unidade política e administrativa dessa terra de França que ela assolou e despovoou), a administração do Reino atinge a um grau de complexidade e de adiantamento notável, especialmente no que se refere à justiça e às Finanças. A Guerra e a Marinha começam, também, a fazer figura de Secretarias de Estado autônomas, com orçamento próprio, a cargo de dois "Tesoureiros das Guerras", com uma justiça própria, tendo como órgão supremo o Tribunal dito da "Mesa de Mármore", e uma hierarquia rigidamente estruturada, que culmina no cargo de Condestável do Reino, chefe incontestado das forças armadas, inclusive e especialmente no sentido administrativo, como a Marinha é administrada pelo "Almirante de França".

A isso se acrescenta a administração local, o cargo dos bailios e senescais, funcionários de carreira, agentes zelosos do poder central, cercados por um pessoal cada vez mais numeroso de juizes, escrivães, vogais, prebostes, etc. etc. Está-se a ver que a direção de toda esta já enorme máquina administrativa ultrapassava as possibilidades do Rei, mesmo assistido de seu Conselho, e reclamava a criação de um órgão centralizador e orientador, uma Secretaria Geral de Governo. A Chancelaria de França ia desempenhar esse papel.

A Chancelaria era uma instituição muito antiga, e que havia conhecido fortunas diversas. Originalmente pertencente ao *Hospitium*, à Casa Real no sentido mais estrito, o seu titular era apenas o dignitário incumbido de autenticar os atos do Rei, mediante a aposição do Grande Sêlo do Reino; o cargo tendendo, cada vez mais, a se tornar puramente decorativo, com a delegação a subalternos das funções materiais respectivas. Ocorreu, porém, que falecido em 1227 o então Chanceler de França, o cargo ficará vago durante quase um século, até 1314. No longo intervalo, a Chancelaria será chefiada por um simples funcionário, o "*garde des sceaux*", guardião dos Selos do Reino; e esse (fato capital) vai passar a ser leigo, rompendo com a tradição que queria que estivesse sempre um prelado à frente da Chancelaria. Restabelecido o título de Chanceler em 1314, a tradição não é reatada, e o Chanceler de França haverá deixado para sempre de ser um cortesão e um prelado para ser um administrador e o primeiro dos servidores do Estado.

Em uma rápida evolução ascendente, o Chanceler vai tornar-se qualquer coisa como um Primeiro Ministro, Chefe do Conselho, Chefe do Parlamento, Chefe da Chancelaria, ele é verdadeiramente o braço direito do Rei. Pela Chancelaria passam absolutamente todos os atos do Governo; é lá que eles são redigidos, registrados, expedidos às partes interessadas. Desde princípios do século XIV, a Chancelaria se completará por um Arquivo admiravelmente organizado, disposto, diz um ato de 1307, "da maneira mais conveniente à segu-



rança das peças bem como à facilidade das pesquisas, das análises e dos registros". Nascia, assim, o atual "*Trésor des Chartes*". admirável presciência de um século recuado, que ia facilitar através dos tempos tôdas as tarefas de Governo.

Os Tempos Modernos podem chegar para a França: a Idade Média lhes legará um aparelhamento administrativo que só a lucidez genial do espírito francês poderia conceber em era tão remota. Um Estado moderno está em marcha desde Carlos VII: êste legará ao filho ingrato, ao Rei tão de nossos tempos que foi Luiz XI, um Governo que sobressai singularmente, pela riqueza e flexibilidade de seus meios de ação, comparado aos já anacrônicos Estados feudais, Borgonha ou Bretanha, com que êle ia se defrontar e que êle ia absorver inexoravelmente no círculo da unidade política e administrativa da França. O grande Rei, unificador do país, que conseguiu encerrar a guerra secular e eliminar os Principados feudais encravados no Reino, já pôde, não só reinar, mas, também, governar; a seus sucessores não faltará mais quem governe em seu nome e proveito, fielmente, zelosamente: todo um vasto quadro de funcionários de importância diversa, mas unidos por uma comum dedicação à coisa pública, os precursores daqueles *grands commis* cuja competência e devotamento permitiram a Luiz XIV fazer da França a primeira Potência do mundo.

Instrumentos de Governo, mas também, uma tradição de Governo, haviam nascido: uma tradição baseada na continuidade administrativa, e na existência de uma classe e mesmo de uma casta de servidores do Estado, cujo recrutamento será feito, via de regra, em meio social modesto, mas que se poderão alçar às maiores dignidades do Reino. Já era a imagem dessa Administração Pública, essencialmente democrática por índole, autoritária por tradição, fechada, conservadora, solidária entre si, altamente imbuída da importância de suas atribuições, sempre lembrada de seus deveres para com o Estado, que existe ainda hoje em França, e que, permanecendo a seu posto através de tôdas as crises políticas internas e externas através de revoluções e de invasões, tem assegurado sempre a continuidade administrativa do país, e permitido, em última análise, que a Nação suportasse sem maior prejuízo a instabilidade governamental, os distúrbios políticos e sociais, e até a ocupação militar pelo inimigo. Georges Courteline, em uma sátira imortal, fêz a caricatura do "*rond-decuir*", do burocrata francês; mas se considerarmos que foi graças a êste que a máquina administrativa, através das maiores calamidades públicas, não chegou a paralisar-se uma vez sequer em trezentos anos, então será forçoso admitir-se que "*Messieurs les Ronds-de-Cuir*" têm merecido bem da Pátria.

\* \*  
\*

Nenhum estudioso dos assuntos da administração de pessoal ignora, todavia, o que representa de trabalho uma iniciativa dessa envergadura: a classificação e a padronização sistemáticas dos cargos públicos brasileiros. Em 1924, quando, nos Estados Unidos da América, a Comissão incumbida da reclassificação dos cargos públicos (Congressional Joint Commission on reclassification of Salaries) ao cabo de quase quatro anos de labor incansável terminou sua tarefa, nada menos de 1.762 cargos ou funções haviam sido enquadrados dentro de 44 "serviços". Os resultados foram, porém, dos mais compensadores. Tôda a administração de pessoal foi facilitada, desde o recrutamento e a seleção, até as condições de aposentação, passando por tôdas as etapas, inclusive — e muito especialmente — a das promoções. O que é preciso é pôr mãos à obra, sem desanimar diante das dificuldades. Uma vez realizada a classificação dos cargos, fácil seria o restabelecimento da hierarquia e, por conseguinte, o restabelecimento da promoção no seu verdadeiro sentido de prêmio e incentivo para o funcionário. — "R.S.P." — Agosto — 1949.

\* \*  
\*

Os fatores que geram a eficiência militar e que criam o moral elevado são os de *disciplina e técnica*. Êstes devem ser considerados em conjunto porque são, na realidade, dois aspectos de uma mesma coisa. Pensamos comumente que o general conhece a *técnica militar* e que os soldados são *bem disciplinados*; mas se invertemos a questão, mais próximos estaremos da verdade. Deve haver uma técnica para o soldado como deve haver uma disciplina para o comandante. O laço que une todos os elementos se define com a expressão *unidade de doutrina* sem a qual nenhum exército poderá vir a ser uma eficiente unidade de combate. — Mooney e Reiley. — "R.S.P." — Julho de 1949.



# A Responsabilidade Patrimonial do Estado por Ato do Funcionário (\*)

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES.

## II

**A** AFIRMAÇÃO da imputabilidade do Estado suscita uma questão de grande importância, qual seja a da compatibilidade entre a idéia de culpa e a de soberania.

Soberania é poder supremo, que não conhece outro que lhe seja superior, é autoridade acima de qualquer autoridade e, como atributo característico do Estado, confere a êste a faculdade de ser independente e supremo na esfera de sua atividade. Já se disse que a soberania é "qualidade de supremacia definitiva".

Ora, não se poderia considerar o Estado como responsável patrimonialmente em virtude de falta, sem julgá-lo e, conseqüentemente, sem submetê-lo a outro poder, o que importaria em fazer omissão da soberania, que não é, apenas, uma realidade constitucional, mas uma necessidade de fato, como bem observa BRUNET (loc. cit.).

Essa verdade evidente por si mesma tem sido contestada por alguns partidários da teoria da responsabilidade subjetiva do Estado. Entretanto MICHOU, que foi talvez o mais brilhante e credenciado arauto dessa teoria, reconhece a impossibilidade de conciliação entre as idéias de soberania e de falta.

A solução que se lhe afigurava capaz de vencer as dificuldades oriundas da antinomia entre as duas idéias consistiria em submeter o Estado às regras do direito privado, sempre que êle praticasse atos de gestão, ainda que esta tivesse por objeto um verdadeiro serviço público; e subtraí-lo as mesmas, sempre que êle praticasse atos de autoridade, de império, de poder público. E é assim que MICHOU assenta a premissa de seu raciocínio:

"Hoje (\*\*\*) concebemos o Estado como uma personalidade de dupla face: êle é sob certos aspectos uma personalidade moral de direito privado, exercendo atos de gestão sobre o seu patrimônio, tratando com os particulares através de contratos, explorando certas indústrias, possuindo certos bens e sujeito, em princípio, quando pratica tais atos, às regras do direito privado; sob outros aspectos êle é um ser jurídico superior, possuindo direitos eminentes aos quais nenhum particular pode pretender, e que têm sua fonte no direito de soberania, ou no direito de comandar os particulares e fazer-se por êles obedecer".

(\*) A primeira parte dêste artigo foi publicada em nossa edição anterior.

(\*\*) 1895, ano em que o trabalho de MICHOU sob o título "De La Responsabilité de L'État" foi divulgado pela "Revue de Droit Publique", vols. 3 e 4.

Dessa concepção dualística nasceu a tese de que o Estado só seria patrimonialmente responsável pelos danos que causasse no exercício dos atos de gestão, pois que êstes, por se limitarem à administração de bens, não encerram o poder de império, não constituem manifestação da soberania. Nos demais casos não responderia, em princípio, pelos danos causados aos particulares.

O problema da responsabilidade do Estado, como bem frisou RENÉ MARCQ ("La Responsabilité de La Puissance Publique"), reduzia-se, assim, a uma oposição essencial entre o *imperium* e o *dominium*, o poder e o patrimônio.

A tese é engenhosa, porém falsa, pois identifica no Estado duas pessoas distintas.

MICHOU (op. cit.) rebate a objeção, dizendo que a separação entre os atos de gestão e os de império como critério para fixar a responsabilidade patrimonial do Estado não implica em ver neste último duas pessoas distintas, mas um único ser jurídico ao qual pertencem direitos que emanam da soberania, e direitos privados que são como que acessórios indispensáveis dos primeiros, tendo por objeto tornar seu exercício praticamente possível.

Todavia, em contradição consigo mesmo, MICHOU mais adiante escreve:

"Os próprios agentes encarregados de exercer êsses direitos diversos não são sempre distintos e muitos dêles exercem ao mesmo tempo atos de autoridade como agentes do *Estado-poder público* (os grifos são nossos), e atos de gestão como agentes da *pessoa moral de direito privado*".

Aí aparece claramente a afirmação do dualismo, já que o "Estado-poder público" e o "Estado-pessoa moral de direito privado" são entidades distintas, pela sua natureza, seu regime jurídico e sua esfera de atividades.

Isso também afirma BIELSA, quando, moderadamente, reaviva a discussão em torno da matéria ("La Cuestion de La Responsabilidad del Estado"). Para êle, a dupla personalidade do Estado, que nada tem de fictício e encontra fundamento real nos fatos, na ciência e na técnica jurídica, evidencia-se de maneira categórica (sic) nos contratos de direito internacional e nos de direito interno.



Tal opinião reflete a influência das idéias dominantes entre os juristas argentinos há mais de meio século, e consagradas nas Leis ns. 3.052, de 1900, e 11.634, de 1932, que reconhecem, expressamente, a dupla personalidade do Estado.

E' verdade que êste exerce, ao lado de atos de império, atos de gestão, mas isso acontece porque êle não pode existir e atuar como poder político, sem ao mesmo tempo prover-se dos necessários recursos econômicos e patrimoniais.

De resto, como vimos, em face da teoria subjetiva, o fundamento da obrigação de indenizar é a culpa. Ora, esta se existe não é do ato em si, mas da pessoa que o pratica. Portanto, o que importa, no caso, é acima de tudo, a condição da pessoa e não a natureza do ato, pois é certo que a condição da pessoa não se modifica pelo fato de serem de diferente natureza os atos praticados. Claro, pois, que exercendo atos de império ou atos de gestão, o Estado será sempre o Estado e num caso como noutro, já que sua condição de pessoa permanece inalterada, conservará seus atributos característicos, entre êles a soberania.

Pretender que o Estado seja soberano em certos momentos (quando pratica atos de império) e não o seja em outros (quando pratica atos de gestão) equivale a admitir uma soberania a têrmo.

Mas ainda que não fôsse falsa a tese que LAFERRIÈRE e MICHOUX defenderam com tanto brilho, haveria que censurar a imprecisão de suas bases, por isso que a distinção entre ato de império e ato de gestão é fugidia e incerta.

AMARO CAVALCANTI ("Responsabilidade Civil do Estado") escreveu a propósito:

"Em nenhum período histórico determinado, seria lícito manter esta distinção; porquanto atos que pareceriam próprios do Estado-pessoa pública, se mostram por tal modo ligados aos que se poderiam considerar como do Estado-pessoa civil, que não fôra possível cindi-los, uns dos outros; e daí a controvérsia e a confusão, em que se têm achado os sustentadores da dupla personalidade do Estado, quando procuram determinar as funções próprias de uma e de outra pessoa".

RENÉ MARCQ (op. cit.) após uma demorada peregrinação no campo da doutrina e da jurisprudência franco-belga, conclui que a distinção entre o Estado-poder público e o Estado-gestor de serviços não corresponde à realidade dos fatos, pois se o espírito pode concebê-la com grande clareza e a história lhe proporciona os elementos constitutivos, a observação, entretanto, não a identifica na prática.

Rejeitada a distinção entre os atos de gestão e os de império, recaímos na incompatibilidade entre as noções de soberania e de culpa, de sorte que não nos resta outro caminho senão o que conduz ao repúdio da teoria que fundamenta a responsabilidade patrimonial do Estado no cometimento de uma falta.

Evidentemente, isso não importa em negar a responsabilidade do Estado pelo dano ao patrimônio privado, em virtude de ato do funcionário, mas em atribuir-lhe outro fundamento; nem tam-

pouco em deixar de reconhecer o mérito da teoria subjetiva, desde que não entre em jogo a responsabilidade do Estado, mas a do próprio funcionário causador do dano, seja em face dos particulares, seja em face da administração.

### 3. A teoria do risco. Responsabilidade objetiva.

Reconhecida a impropriedade da teoria da falta, surgiu a teoria do risco, para explicar os fundamentos da responsabilidade patrimonial do Estado.

Isso se tornou possível porque o conceito tradicional de responsabilidade cedeu lugar a um conceito novo que prescinde da idéia de dolo ou de culpa. DUGUIT (op. cit.) elucida êsse ponto, ao dizer que:

"Não se trata de uma responsabilidade que se refira a uma imputabilidade, senão apenas de saber qual o patrimônio que suporta definitivamente o risco do dano causado pelo funcionamento de um serviço público. Diz-se, e é verdade, que não se trata de responsabilidade e que se deveria empregar uma expressão diferente. E' possível; porém essa expressão não existe. Pode-se empregar a palavra responsabilidade, desde que se precise o seu alcance e o seu sentido".

Tanto basta para mostrar o quanto é fundamental reter a idéia de que, em face da teoria do risco, perdeu toda oportunidade o debate em torno da afirmação de que o Estado é provido de razão e de vontade consciente, como as pessoas naturais.

HAURIAU (La Jurisprudence Administrative, vol. I), comentando a decisão do Conselho de Estado da França no caso Lepreux, recorre ao elemento histórico, a fim de mostrar como a passagem da teoria da falta à teoria do risco representa uma consequência lógica da evolução das formas e dos processos de organização social.

Para êle, a teoria da falta corresponde a um estágio social e a um sistema de trabalho que o direito romano havia perfeitamente caracterizado sob a denominação de atividade do *pater-famílias*.

Nesse regime, os negócios eram simples e de pequeno vulto, cabendo, por isso mesmo, em todos os seus detalhes, no âmbito da vigilância de qualquer indivíduo. Era natural, portanto, que a responsabilidade dêste fôsse apreciada em função do máximo de diligência que se poderia exigir de um homem na gestão de seus negócios, e emergisse da falta, por mais leve que fôsse, do *pater-famílias* ou de seus prepostos.

O *pater-famílias*, a rigor, não era responsável como chefe de uma empresa, dado que esta se absorvia na personalidade do dono, mas como pessoa humana.

Com o advento do industrialismo e das grandes empresas semelhante concepção é insustentável, por isso que o patrão não pode mais fiscalizar êle próprio, tão estritamente como seria necessário, a infinidade de aspectos da vida de seus negócios, nem tampouco exercer um controle eficiente sobre a atividade de seus inúmeros prepostos.



A antiga noção de diligência do *pater-famílias* desaparece diante de perspectivas tão amplas. Em realidade, não é mais o patrão quem vela, mas sim a própria empresa.

Ao contrário do que acontecia no regime anterior, o patrão é responsável pelos prejuízos que causa não mais como pessoa humana, porém como chefe de empresa, por isso que, em virtude das circunstâncias oriundas da evolução e complexidade das formas de organização social, já não se lhe pode exigir, na condução de seus negócios, aquela vigilância e aquela diligência a que estava obrigado o *pater-famílias*. Ora, se isso é exato com relação às grandes empresas particulares, sê-lo-á muito mais com relação ao Estado, no qual se identifica uma empresa de enormes proporções.

Então conclui HAURIAU (*idem*) não se tendo mais que considerar a falta como causa do dano, somos levados a considerar este em si mesmo como um acidente, cuja reparação constitui um encargo da empresa.

A responsabilidade, e com ela a obrigação de indenizar, emerge do vínculo de efeito e causa entre o dano e o fato que o ocasionou. Assim, não tem o prejudicado que provar a existência da falta, quer do funcionário, quer do serviço; nem pode a administração eximir-se à reparação do patrimônio lesado, alegando inexistência de culpa.

Sob esse aspecto, a teoria do risco é extremamente sedutora, porque, de um lado, imprime maior vigor e segurança à proteção da propriedade privada em face da administração, no que corresponde a uma das fortes tendências dos nossos tempos; e de outro, porque, traduzindo um sentido de racionalização, simplifica um problema de interesse permanente e importância básica para um sistema de organização social dominado pelo fator econômico.

Sua idéia central de que o dolo e a culpa não são elementos essenciais para que se caracterize a responsabilidade patrimonial do Estado reconduz o direito ao encontro dos fatos, dando solução adequada às situações tão frequentes em que a atividade da administração embora exercida de modo legítimo, impõe ao patrimônio particular sacrifícios, cujo não ressarcimento repugnaría ao princípio de equidade e ao sentimento de solidariedade social.

HAURIAU, avivando a linguagem para exprimir em poucas palavras o mecanismo da teoria do risco, diz que não se cogita mais de falta, pois tudo se resume num "acidente administrativo", cujos efeitos patrimoniais recaem sobre a coletividade, no proveito da qual o Estado organiza e põe em funcionamento os serviços públicos.

BRUNET diria, com maior precisão, que tudo se reduz pura e simplesmente à cobertura pelo Estado do risco social, qualquer que ele seja, proveniente do funcionamento regular ou irregular do serviço público.

Não se deve, entretanto, em nome da teoria do risco, exagerar o âmbito da responsabilidade do Estado, a ponto de torná-lo indefinido.

Depurada de certos excessos, que deram bons argumentos aos partidários de outros sistemas, a teoria do risco exige que o dano apresente os característicos de *especialidade* e *anormalidade*, sem os quais não acarretará a obrigação de indenizar. Tais característicos balizam o campo da responsabilidade na teoria do risco.

O dano que atinge ou é suscetível de atingir a todos os indivíduos é geral; e aquele que, por sua natureza e gravidade participa das condições próprias da vida em sociedade não é anormal. Um e outro não constituem objeto de indenização.

PAUL DUEZ ("La Responsabilité de la Puissance Publique" — En dehors du contrat) mostra como no âmago dessa construção está o princípio da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos.

E' no exercício de sua função essencial de realizar o bem coletivo que o Estado, por esta ou por aquela forma, vem a ferir o patrimônio privado e, assim, romper a igualdade que deve reinar entre os indivíduos, em face dos encargos públicos.

Ditos encargos nada mais são do que sacrifícios que o Estado impõe por igual a todos os membros da coletividade a fim de assegurar a si próprio as rendas de que carece para manter os seus serviços, a força de que precisa para prover a sua defesa e, em suma, os meios de que não pode prescindir para realizar a missão que lhe cumpre.

Eis porque, por exemplo, o pagamento de impostos e o serviço militar são obrigatórios e, nesse caráter, impõem-se a todos.

O acidente administrativo, sendo como é um encargo público, visto que se origina do risco inerente às atividades do Estado no campo da administração, sujeita-se à mesma regra de igualdade, e os efeitos patrimoniais dele decorrentes devem ser afetados à coletividade.

BRUNET (*op. cit.*), depois de mencionar o pagamento de impostos como um encargo público, observa com muita sagacidade:

"Mas se todos os cidadãos são iguais no que concerne ao abandono de uma parte de seu patrimônio, para permitir a organização e a marcha dos serviços públicos, evidentemente devem ser iguais, no que se relaciona com os danos que delas resultarem".

O princípio da igualdade de todos perante os encargos públicos é uma forma particular da igualdade de todos perante a lei e, como tal, inscreve-se no quadro dos direitos e garantias que as constituições democráticas asseguram aos cidadãos.

LORETAN ("Droit Public et Droit Privé Dans le Service Public") entende mesmo que a transgressão desse princípio configura um ato ilícito, mas semelhante opinião situa-se fora da teoria do risco, visto como a noção tradicional de ato ilícito implica a idéia de dolo ou de culpa, coisas que são indiferentes à obrigação de indenizar com fundamento na responsabilidade objetiva.

(Continua)



# Progressos e Retrocessos do Ensino Primário

## Decréscimo da População Escolar no Triênio 1941-1943 — Comportamento da Taxa de Educação e Saúde

DICAMOR MORAES

A PRECARIEDADE do ensino primário no Brasil está a exigir uma campanha saneadora como aquela que imortalizou uma administração — a de Rodrigues Alves-Oswaldo Cruz na debelação da febre amarela. São campanhas que se identificam pelo sentido patriótico que encerram, considerando-se como tal a que se afasta do comodista e inoperante “por que me ufano, do meu país” para, honestamente, apontar os males que nos afligem e lhes dar o remédio eficaz. Mas, ao ser diagnosticado o mal e ao se lhe prescrever a competente terapêutica, tenha-se em vista não adiantarem, ao doente, apenas frases bombásticas como a tão vulgarizada “ou o Brasil acaba com a saúde ou a saúde acaba com o Brasil”.

Verdade é que o alto índice de analfabetismo revelado pelas estatísticas tem sido objeto de acurados estudos, aos quais não tem escapado a verificação primaríssima do fator causal de ordem econômica. Por outro lado, não se nega o louvável esforço que, ultimamente, tanto da parte dos poderes públicos como da iniciativa particular, se vem registrando no sentido de reduzir a significação de tão hedionda mancha em nossa evolução social. Só a análise do fator econômico e dos que lhe são correlatos, bem como das várias tentativas de pôr côbro ao mal, constituem matéria para um tratado e não para um simples artigo. Este, apenas, comporta o exame de elementos subsidiários para o esclarecimento do problema, v. g. o caso de *saber-se como se tem comportado a arrecadação e correspondente aplicação da taxa federal de educação e saúde*.

Instituída pelo Governo Provisório que emergiu da Revolução de 1930, obteve logo geral aceitação do público contribuinte, que via, nela, uma ótima oportunidade de colaborar no sentido de livrar o País da pior das pechas do ponto de vista cultural: éramos um dos campeões do anal-

fabetismo no mundo; nossas condições sanitárias ainda mereciam ser estigmatizadas como o fez Miguel Pereira com o seu alertante “o Brasil é um vasto hospital”. Efetivamente, estipulava o diploma legal instituidor da taxa (Decreto-lei número 21.335, de 29-4-932) que a importância a ser arrecadada constituiria o Fundo Especial de Educação e Saúde (art. 2.º), acrescentando que, desse Fundo, 2/3 seriam destinados aos serviços de saneamento e profilaxia rural, e o terço restante ao ensino (Parágrafo único). Dizia, ainda, em seu art. 4.º: o Fundo Especial de Educação e Saúde será depositado no Banco do Brasil, e administrado por uma Junta integrada pelos ocupantes dos cargos federais a quem cabia a maior soma de responsabilidade na solução do problema educacional e sanitário.

A intenção do legislador foi logo desvirtuada, por isso que, na regulamentação do referido Decreto n.º 21.335-32, ficou estabelecido que a cota do Fundo reservada ao ensino não seria aplicada na erradicação do analfabetismo, mas tão somente “nas despesas com o desenvolvimento do ensino secundário, superior e técnico profissional” (art. 6.º do Decreto n.º 21.452, de 30-5-932). Como a situação do ensino primário se apresentasse cada vez mais desoladora, nova tentativa, igualmente digna de louvores mas também platônica, surge com a criação, no Ministério da Educação e Saúde, da Comissão Nacional do Ensino Primário (Decreto-lei n.º 868, de 18-11-938). Entre outras, conferia-se, à mencionada Comissão, competência para “organizar o plano de uma campanha nacional de combate ao analfabetismo, mediante a cooperação de esforços do Governo Federal com os Governos Estaduais e Municipais e ainda com o aproveitamento das iniciativas de ordem particular”.

Já dez anos eram passados da instituição da taxa de educação e saúde, e nada de positivo se apresentava no tão carente campo de alfabetização



do povo. O montante da arrecadação da referida taxa não era especificamente aplicado, e, mesmo que o fôsse, não oferecia margem para qualquer trabalho de envergadura, uma vez que seu insignificante rendimento assim se expressava (em milhares de cruzeiros):

1934 . . . . .	8.914
1935 . . . . .	12.235
1936 . . . . .	14.923
1937 . . . . .	15.932
1938 . . . . .	17.407
1939 . . . . .	19.031
1940 . . . . .	20.417
1941 . . . . .	22.707
1942 . . . . .	25.670
1943 . . . . .	27.348
1944 . . . . .	40.451
1945 . . . . .	60.905
1946 . . . . .	91.418
1947 . . . . .	108.095
1948 . . . . .	139.659

Instituiu-se, então, o Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP), e assinou-se o Convênio Nacional do Ensino Primário (CNEP) entre os governos federal e estaduais. O FNEP, criado pelo Decreto-lei n.º 4.958, de 14-11-942; o CNEP, assinado a 16-11-942.

Note-se que, em nenhum dos dispositivos legais a que se acaba de aludir, há a menor referência a taxa de educação e saúde, dizendo o art. 2.º do Decreto-lei n.º 4.958-42 que o FNEP "será formado pela renda proveniente dos tributos federais que para êsse fim vierem a ser criados". E somente a partir do exercício de 1945 inicia-se a arrecadação do novo tributo, lançado por força do Decreto-lei n.º 6.785, de 11-8-944, cujo artigo 1.º reza:

Fica criado o adicional de cinco por cento (5%) sobre as taxas do Imposto de Consumo que incidem sobre bebidas (art. 4.º § 2.º, do Decreto-lei n.º 739, de 24 de setembro de 1938), para constituir receita do Fundo Nacional do Ensino Primário, instituído pelo Decreto-lei número 4.958, de 14 de novembro de 1942.

Entrementes, era a taxa de educação e saúde dobrada de Cr\$ 0,20 para Cr\$ 0,40, sem que se lhe desse aplicação específica (Decreto-lei número 6.694, de 14-7-944). Se a arrecadação dessa taxa não era devidamente destinada ao fim para que fôra instituída, em compensação o montante da taxa telegráfica proveniente das felicitações enviadas ao Presidente da República, em sua data anversária (19 de abril), deveria ser transferida para a conta do FNEP (Decreto-lei n.º 6.424, de 14-4-44). O culto ao aulicismo tinha precedência sobre o combate ao analfabetismo!

O resultado não podia ser outro que o revelado pelos seguintes dados, extraídos do "Anuário Estatístico do Brasil" editado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:

# ENSINO PRIMÁRIO EM TODO O PAÍS

## Matrícula geral

Em 1941 . . . . .	3.347.642
1942 . . . . .	3.336.225
1943 . . . . .	3.313.184

## Unidades escolares

Em 1942 . . . . .	43.752
1943 . . . . .	43.433
1944 . . . . .	42.977

## Conclusões de curso

Em 1943 . . . . .	277.103
1944 . . . . .	276.487
1945 . . . . .	272.496

Talvez seja êsse o único exemplo no mundo: enquanto se processa o inelutável aumento vegetativo da população geral, verifica-se o oposto no tocante à população escolar.

\* \* \*

A sucinta exposição que se acaba de fazer revela a que grau de deficiência chegara o ensino primário no País, mau grado a vasta legislação decretada com o objetivo de reduzir os índices do analfabetismo. Essa situação de verdadeira calamidade pública não poderia ser contornada apenas pelos Governos estaduais e municipais, pois que a êstes faltavam recursos condizentes com o vulto da campanha em causa. Enquanto o Governo Federal se limitasse a adotar providências meramente aleatórias, claro que nenhum resultado positivo poderia advir. O caso do Convênio Nacional do Ensino Primário é bastante ilustrativo, não obstante as incisivas cláusulas dêles constantes, "in verbis":

1.<sup>a</sup> A União cooperará financeiramente com os Estados e com o Distrito Federal, mediante a concessão do auxílio federal, para o fim do desenvolvimento do ensino em todo o país. Esta cooperação estará limitada, em cada ano, aos recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário, criado pelo Decreto-lei n.º 4.958, de 14 de novembro de 1942, e far-se-á de conformidade com as maiores necessidades de cada uma das unidades federativas.

3.<sup>a</sup> Os Estados signatários do presente Convênio comprometem-se a aplicar, no ano de 1944, pelo menos 15% da renda proveniente de seus impostos, na manutenção, ampliação e aperfeiçoamento do seu sistema escolar primário. Esta percentagem mínima elevar-se-á a 16, a 17, a 18, a 19 e a 20%, respectivamente nos anos de 1945, de 1946, de 1947, de 1948 e de 1949. Nos anos seguintes, será mantida a percentagem mínima relativa ao ano de 1949. Os Estados, que ora estejam aplicando, no ensino primário, mais de 15% da renda proveniente de seus impostos, não diminuirão essa percentagem de aplicação em consequência da assinatura do presente Convênio. Todos os Estados se esforçarão no sentido de que as percentagens acima indicadas possam ser ultrapassadas.

5.<sup>a</sup> Os governos dos Estados realizarão, sem perda de tempo, um convênio estadual de ensino primário com as administrações municipais, para o fim de ser assentado o compromisso de que cada Município aplique, no ano de 1944, pelo menos 10% da renda proveniente de seus impostos, no desenvolvimento do ensino primário, elevando-se esta percentagem mínima a 11, a 12, a 13, a 14 e a 15%, respectivamente nos anos de 1945, 1946, 1947, 1948, 1949. (...)



Assinado o Convênio em 1942, até fins de 1945 ainda não havia o Governo Federal dado cumprimento satisfatório à cooperação financeira a que se obrigara para com as unidades da Federação, apesar de baixada a competente regulamentação da forma por que deveria ser concedido o auxílio (Decreto n.º 19.513, de 25-6-45). Por outro lado, não se poderia esperar muito dos Estados e Municípios, por isso que sua cota-parte era insuficiente para fazer face ao vultoso *deficit* escolar que o ano de 1945 apresentava, a julgar pelos seguintes dados estatísticos:

População geral do Brasil (estimativa) .	46.200.000
População escolar primária (12,5% da população geral) .....	5.775.000
Matrícula geral no ensino primário .....	3.496.100
Deficit .	2.278.900

Ante essa herança, nada promissora, recebida do Governo deposto em 1945, resolveu o Governo inaugurado em 1946 enfrentar o problema de maneira mais racional e de modo a conseguir resultados imediatos. Uma prova dessa assertiva está na disposição legal que, peremptoriamente, manda destinar parte da arrecadação da Taxa de Educação e Saúde ao Fundo Nacional de Ensino Primário. Era a primeira vez que se registrava a intenção confessa do Governo Federal em dar aplicação devida ao produto da arrecadação da taxa sob referência, decorridos quatorze anos de sua instituição. E' o que se infere da legislação então baixada — Decretos-leis ns. 9.146, de 8-4-946, e 9.486, de 18-7-946. Neste último, em que a Taxa de Educação e Saúde foi elevada de Cr\$ 0,40 para Cr\$ 0,80, estabeleceu-se:

Art. 2.º O Governo Federal consignará, a partir do exercício de 1947, no Orçamento Geral da República:

a) ao Fundo Nacional de Ensino Primário e às campanhas extraordinárias de educação e saúde uma quantia equivalente a 75% da arrecadação da Taxa de Educação e Saúde, que será adicionada à estimativa dos recursos para esse fim especialmente criados pela legislação vigente;

b) às atividades educacionais da entidade de que trata o Decreto-lei n.º 6.693, de 14-7-944, e à organização que tiver a seu cargo a assistência médico hospitalar e social dos servidores do Estado, subvenções anuais calculadas, para cada uma, em valor correspondente a 12,5% da arrecadação da referida taxa.

Os recursos orçamentários que, a partir do exercício de 1947, seriam destinados ao desenvolvimento do ensino primário, passaram a ser movimentados pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), conforme se depreende do Decreto n.º 24.191, de 10-12-947, expedido com o fim especial de alterar o disposto nos arts. 4.º e 5.º do Decreto n.º 19.513, de 25-8-945, os quais ficaram redigidos como segue:

Art. 4.º Os auxílios federais, provenientes do FNEP, serão aplicados nos termos seguintes:

I — A importância correspondente a 70% do auxílio federal destinar-se-á a construções e reconstruções de prédios escolares, e à aquisição de equipamento didático,

observados os termos do plano elaborado pelo INEP e aprovado pelo Ministro de Estado.

II — A importância correspondente a 25% do auxílio federal será aplicada na educação primária de adolescentes e adultos analfabetos, observados os termos do plano de ensino supletivo que for aprovado pelo Ministro de Estado.

III — A importância correspondente a 5% do auxílio federal será aplicada na concessão de bolsas de estudo, na manutenção de cursos destinados à formação e aperfeiçoamento de pessoal docente e técnico-especializado de ensino primário e normal, e no funcionamento de classes de ensino primário destinadas à demonstração de prática pedagógica, na forma do plano que for organizado pelo INEP e aprovado pelo Ministro de Estado.

Art. 5.º A concessão do auxílio federal dependerá, nos casos das alíneas I e II do artigo anterior, de acordo celebrado entre o Ministério da Educação e Saúde e o representante devidamente autorizado da unidade federal interessada, atendidos os critérios gerais indicados nos artigos anteriores e mediante prévia autorização do Presidente da República.

Manda a verdade que se diga estar a atual administração do Ministério da Educação e Saúde empenhada, desde 1947, em combater o flagelo do analfabetismo, havendo, para tanto, elaborado um plano de construção e equipamento de escolas primárias rurais e de escolas normais rurais, plano que se está concretizando através de auxílios concedidos anualmente às unidades da Federação.

Como se tem em vista deixar aqui demonstrada, apenas, a situação em que se encontra a campanha do ensino primário face aos recursos que lhe têm sido prodigalizados à conta dos fundos especificamente à mesma destinados pelo Governo Federal, torna-se mister conhecer a quanto montam tais recursos. Para 1950, a arrecadação da Taxa de Educação e Saúde foi estimada em Cr\$ .... 2.055.000.000,00, os quais terão a seguinte aplicação:

a) Fundação Getúlio Vargas .....	20.500.000,00
b) IPASE. (Hospital dos Servidores do Estado) .....	61.500.000,00
c) Fundo Nacional Ensino Primário e Campanhas Extraordinárias Educ. e Saúde .....	123.000.000,00
	<u>205.000.000,00</u>

Dêsse total, apenas a quantia de Cr\$ .... 82.000.000,00 (2/3 da parcela a que se refere o item "c") será despendida com o ensino primário. Entretanto, registra o Orçamento Geral da República, para 1950, dotações outras que, somadas a essa, perfazem o total de Cr\$ 200.500.000,00, assim discriminados:

a) parte da Taxa de Ed. e Saúde, atribuída ao FNEP (2/3 de Cr\$ .... 123.000.000,00) .....	82.000.000,00
b) montante do adicional de 5% do Imposto de Consumo s/bebidas, também atribuído ao FNEP (Decreto-lei n.º 6.785, de 11-8-944) .....	43.000.000,00
c) dotação concedida ao INEP para construção e equipamento de escolas primárias rurais .....	55.500.000,00
d) idem, id. id. de escolas normais rurais .....	20.000.000,00
	<u>200.500.000,00</u>



Apesar de se tratar de uma soma já considerável, não representa ela senão cerca de 1% do total da despesa orçamentária da União para o mesmo ano de 1950, percentagem essa ridícula ante as necessidades de uma campanha de tal porte. E' verdade que aos Estados sempre esteve e ainda está afeta a responsabilidade dessa assistência social, figurando a União, no caso, apenas como colaboradora. Cumpre, porém, notar serem por demais reduzidas as possibilidades financeiras dos Estados, bastando atentar-se para a circunstância de somente em sete deles — Pernambuco, Bahia, Minas, E. Rio, D. Federal, São Paulo e R. G. Sul — haverem os orçamentos, em 1949,

ultrapassado a casa dos duzentos milhões de cruzeiros.

Ainda agora, quando, a partir de 1-1-1950, foi a Taxa de Educação e Saúde elevada de Cr\$ 0,80 para Cr\$ 1,00, surpreendeu-se o contribuinte ao verificar que a totalidade do aumento se destinava tão somente ao custeio das despesas com assistência médico-hospitalar aos servidores federais (art. 2.º da Lei n.º 931, de 25-11-1949).

Continua, portanto, o problema do analfabetismo a reclamar providências mais enérgicas, pois só assim poderemos livrar-nos dessa situação ainda tão amargamente desalentadora.

\* \*

\*

As pesquisas de petróleo no Brasil foram oficialmente iniciadas em 1919 por intermédio do antigo Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil, cuja denominação foi, mais tarde, alterada para Instituto Geológico e Mineralógico. Esse Instituto passou, em 1933, a constituir a Diretoria Geral da Produção Mineral, do Ministério da Agricultura, sendo essa designação, por sua vez, modificada, depois, para Departamento Nacional da Produção Mineral, mantida até hoje. Em 1938, verificando o Governo Federal a necessidade de aparelhar o País com um órgão destinado a tratar exclusivamente dos problemas do petróleo, baixou, em 29 de abril daquele ano, o Decreto-lei n.º 395, pelo qual foi criado o Conselho Nacional do Petróleo, diretamente subordinado ao Presidente da República, com a finalidade de exercer o controle técnico e administrativo dos assuntos relacionados com os combustíveis minerais líquidos em todo o território nacional, abrangendo esse controle a importação, exportação, pesquisa, produção, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, bem como o processamento e a fiscalização das autorizações de pesquisas e de lavras de jazidas de rochas betuminosas e pirobetuminosas, petróleo e gases naturais, e das autorizações relativas à industrialização dos produtos minerais dessas classes de jazidas. Em 7 de julho de 1938, pelo Decreto-lei n.º 538, que deu organização ao Conselho Nacional do Petróleo, foram definidas as suas atribuições, entre as quais figurava a realização dos trabalhos oficiais de pesquisa das jazidas de petróleo e gases naturais, para o que seriam transferidos o pessoal técnico e o material existentes no órgão a que estavam afetas essas pesquisas, que era o Departamento Nacional da Produção Mineral, do Ministério da Agricultura. Essa transferência, entretanto, só se tornou efetiva pelo Decreto-lei n.º 1.369, de 23 de junho de 1939, de modo que foi ainda sob a direção do referido Ministério que, em 21 de janeiro de 1939, se revelou o primeiro poço com produção de petróleo no local denominado Lobato, subúrbio de Salvador, Capital do Estado da Bahia. Criado o Conselho Nacional do Petróleo, foram ao mesmo atribuídas, no período de 1938 e 1948, dotações no total de Cr\$ 542.384.100,00, de verbas orçamentárias, e 120 bilhões de cruzeiros, do Plano de Obras e Equipamentos. O Conselho Nacional do Petróleo é composto de um Presidente, um Vice-Presidente e oito Conselheiros, que representam, respectivamente, os Ministérios da Guerra, Marinha, Aeronáutica, Viação e Obras Públicas, Agricultura e Fazenda, e as organizações de classe da Indústria e do Comércio. O Presidente é de livre nomeação do Presidente da República e o Vice-Presidente é designado dentre os Conselheiros. O Presidente e os Conselheiros recebem a investidura em caráter de comissão pelo prazo de três anos, podendo ser substituídos ou reconduzidos. Os órgãos técnicos e administrativos do Conselho são agrupados em três divisões: Técnica, Administrativa e Econômica, cada uma delas subordinada a um dos membros da Comissão Executiva, constituída pelo Presidente, Vice-Presidente e um Conselheiro. Em Salvador tem sede o Serviço Regional da Bahia, a que estão afetas as atividades técnicas e administrativas do Conselho na Bahia, Maranhão e Sergipe, sendo que nas capitais dos dois últimos Estados mantém o C.N.P. Escritórios de Administração. Nas cidades de Belém (Pará) e Ponta Grossa (Paraná), existem representantes do Presidente do Conselho, que chefiam os trabalhos geofísicos e geológicos em execução naqueles Estados. O primeiro Presidente do Conselho Nacional do Petróleo foi o General Júlio Caetano Horta Barbosa, que tomou posse em 18 de julho de 1938, permanecendo nessas funções até agosto de 1943, quando solicitou exoneração. Foi, então, nomeado Presidente o Coronel, hoje General, João Carlos Barreto, cuja posse teve lugar a 2 de setembro de 1943. — Revista do Serviço Público, n.º de fevereiro de 1950.



# Você deve aposentar-se? E então?

WALTER WILLARD.

(Publ. em "Hygeia", agosto de 1947,  
trad. de Ana Rímoli de Faria Dória,  
com autorização da "American Medical  
Association").

(Continuação do artigo anterior)

## II

**A** GORA que, por força das circunstâncias, estou vivendo no ostracismo, afastado de minhas atividades profissionais — um pouco mais aliviado, talvez, pela idéia de ser autor de alguma coisa útil — eu gostaria de divulgar a moral da história de minha vida, relativamente a uma determinada situação, e discorrer sobre os atributos pessoais exigidos pela situação em que me encontro presentemente. Não que eles sejam diferentes de milhares de outros, considerado o mesmo período da vida relativamente ao preparo prévio para enfrentar o futuro. Qual a razão, entretanto, dessa falta de preparação educativa, ou melhor, psicológica? Será que tal período da vida não tem nenhuma importância e não merece, por isso, grande consideração, ou será que, exatamente por ser de grande importância é que não tem sido objeto de cogitação dos entendidos?!

Para aqueles que atravessam esta fase da vida ou que nela se encontrarão um dia, a preparação prévia se torna de alta significação. Se considerarmos a vida composta de várias etapas, esta é, entre todas, a fase especial, a mais importante. O octogenário julga que os poucos anos que lhe restam de vida são os mais importantes porque representam tudo para ele; já o homem de negócios se preocupa com a produção e o máximo sucesso na carreira; nada melhor para o colegial do que as excursões, os acampamentos e as atividades atléticas. Da mesma forma, para aquele que está fora do emprego, voluntária ou obrigatoriamente, os anos que estão por vir constituem sério motivo de preocupação. Por que, então, se tem esquecido, tão tristemente, a preparação educativa de seu espírito, na época em que tudo corria normalmente?

E' bastante conhecido o resultado desastroso da transição brusca de uma atividade intensa (pontos de vista físico e mental) para a inatividade e inércia mental. Ao que eu saiba, a não ser em casos de discussões casuais sobre o interesse que os indivíduos possam ter em atividades recreativas — como se tal consolo não constituísse uma solução efêmera — nenhum esforço sério ou sistemático tem sido feito no sentido de incluir, na formação educacional do indivíduo, a noção da

importância da preparação para a eventualidade de um retiro forçado e involuntário de sua profissão, ou no sentido da assistência aos que se encontram neste caso, oferecendo uma solução ao seu problema. Não me lembro de ter ouvido, na escola ou em outro ambiente, qualquer discussão séria sobre a necessidade vital de impedir a aproximação de dias futuros inúteis e improficuos. Sempre se deu ênfase, otimistamente, à preparação do indivíduo para o porvir, porém, para um porvir pródigo, risonho, mas que não deixa de ter um limite final em que ninguém pensou, provavelmente, porque este período deveria ser cuidado por si mesmo, ou porque é remoto demais para merecer atenção imediata.

Embora o indivíduo deixe sua carreira na época geralmente reconhecida como a idade da aposentadoria — os 64 anos ou duas décadas mais cedo como aconteceu comigo — ele ainda pode andar de cabeça erguida e se contentar com a alegria e felicidade que poderão fazer parte integrante dos anos restantes de sua vida. Como, entretanto, tem sido pouco compreendida esta possibilidade! Ao invés disso, o declínio rápido, aniquilante, o desânimo, o aborrecimento, o pessimismo. E depois que a novidade inicial das horas vagas desaparece, a desorientação se instala e os indivíduos dêsse estágio não se fixam em nada mais...

Durante o tempo em que nos dedicamos ao trabalho, nós lutamos não apenas para o provimento de nossas necessidades imediatas; queremos, também, garantir uma reserva econômica para as necessidades futuras. Mesmo assim, essa reserva econômica não constitui uma solução em si mesma, principalmente se somos incapazes de substituir o incidente desagradável do afastamento da carreira por um interesse último e vital. Não estou querendo dizer, com isso, que devemos procurar uma fuga. Refiro-me a alguma coisa que satisfaça à nossa consciência interior e dirija nossas faculdades de maneira útil e construtiva.

Não são poucas as pessoas que se aproximaram compulsoriamente da época da aposentadoria sem algum temor. Para elas isso significa



sérios embaraços, quebra de hábitos e atividades que foram rotineiras durante 30 ou 40 anos! Isto significa a construção de um "modus vivendi" inteiramente novo para eles próprios; significa estar à margem da vida, vendo-a desenrolar-se e não podendo participar dela: e então, adeus conferências sobre os assuntos de interesse, adeus decisões importantes e reuniões para discussão de assuntos de interesse comum!

Há quem não perceba a significação de tudo isto supondo ter encontrado o que sempre procurou: não mais tensão nervosa, nada de corridas para chegar à repartição ou ao escritório à hora certa, sem perder o equilíbrio moral; em outras palavras: nada de responsabilidades. Em geral prometem-se o ostracismo, de agora em diante, na certeza de que não farão nada de cansativo. Como se enganam! Quanto tempo, porém, poderá um homem permanecer assim? Muito mais cedo do que se pensa desejará ele abolir o descanso obrigatório da varanda. Não pode aceitar um convite para uma partida de golfe com os seus antigos companheiros porque precisa fugir às discussões sobre negócios. Só lhe permitem a companhia de desconhecidos (na mesma situação, é claro!) para que as palestras não recaiam sobre os pontos condenados pela terapêutica, o que também não é fácil de encontrar. Ainda assim, estes aqui retratados são muito mais afortunados do que milhões de outros que, por causa da legislação, do contrato com os empregadores ou por razões diversas, não conseguiram, ou melhor, tiveram que providenciar esta mudança radical de sua vida sem ter, todavia, estabelecido a sua definitiva independência — que os salvariam da humilhação de ter que depender dos outros, por culpa própria.

O futuro se apresenta realmente negro para os que se encontram nesta situação se não possuírem recursos interiores. E não são poucos os casos de pessoas que se afastaram das respectivas atividades em tais condições.

Grande parte dêsse aborrecimento poderia ser evitada pela preparação prévia através de um trabalho educativo. Sem dúvida, quando se vive a época dos bancos escolares não se espera atingir a venerável idade dos 64 anos ou a linha divisória dos 40, segundo o dr. Osler.

Se, entretanto, as sementes forem adequadamente lançadas durante o período escolar e cultivadas pelos anos subsequentes e intermediários, a fase em questão poderá tornar-se útil e feliz ao invés de humilhante e triste. Este assunto oferece terreno fértil e propício ao estudo e ação de psicólogos educadores.

Não sou propriamente um neófito ao tentar resolver esse problema, no que se refere à minha pessoa. Há vários anos venho pensando nisso e prometera a mim mesmo resolvê-lo um dia. Não havia pressa. Eu era relativamente moço. Havia muito tempo para uma conclusão tranqüila e meditada sobre o futuro. Repentinamente, porém, chega-me o veredicto e, com ele, as ordens médicas. Consequentemente, sinto-me saturado de

um senso de desocupação e de um temor estranho e injustificado.

Procurei resolver essa difícil situação afastando-me de tudo, como atualmente o faço, loucamente, esqueci-me de providenciar uma ocupação para o meu espírito, ficando o meu interesse pela vida dependendo da paixão que eu pudesse ter pelas viagens e da apreciação de lindas paisagens. No ano de 1932, quando o turbilhão da depressão atingiu o seu ponto culminante; embora lutando desesperadamente contra ele cheguei, como todos, aliás, à exaustão. Fui atirado, submerso, para as profundezas do lamaçal. Viajei muito por vários países, fui para muito longe. Maravilhosa e rica experiência essa, interrompida somente quando eu comecei a compreender a sua imediata inutilidade.

Assim sucedeu depois da novidade inicial, quando eu comecei a sentir a falta de encantamento: sentara-me à mesa repleta de iguarias para verificar, em seguida, que elas não continham sequer uma grama de sal!

Durante vários meses os resultados foram sempre os mesmos: a fascinação inicial seguida de aborrecimentos e dificuldades. Supus poder continuar a viagem, após ter visitado a Europa e a África. Quando, porém, comecei a reconstruir minha vida, senti-me sem os recursos interiores. Que fazer?

Antes de mais nada, eu precisava admitir o meu fracasso e voltar para casa. Teria eu, entretanto, aproveitado a lição? Pelo contrário, atirei-me corajosamente ao trabalho sem outro pensamento que o de me preparar para o futuro.

Então, frente à necessidade de ação imediata, senti-me perdido num labirinto. Sempre gostei de leitura, porém, leitura apenas por distração ou curiosidade e não considerada do ponto de vista analítico. Nunca experimentei congregar minhas energias mentais num pensamento necessário à conversão de um determinado conjunto de material em uma plausível e elegante peça literária. Eu não admitia a possibilidade de haver diferentes maneiras de expressar a mesma idéia; não compreendia que uma interessante peça literária requer estilo e técnica, adquiridos ambos somente através de estudo e longa aprendizagem.

Este primeiro ensaio para me expressar através da literatura foi plenamente agradável. Passei a acreditar que o médico seria bem sucedido relativamente ao meu caso se, com a prática, eu viesse a adquirir suficiente capacidade de satisfazer às minhas próprias necessidades. Mas isto levaria tempo e eu teria que partir do começo e prover os recursos necessários à expansão das minhas — embora deficientes — idéias!

Estou convencido de que a minha situação é idêntica a de outros que atingiram um período equivalente, em sua vida e que sucederá o mesmo para inúmeras pessoas se esforços conjugados e bem orientados não forem enviados para impedir que assim seja.



A preparação para esta fase da vida deveria tornar-se um capítulo reconhecido e corriqueiro dos currículos de nossas organizações educacionais, iniciando cedo e continuando ininterruptamente, sem desmorecimento, por todos os níveis de ensino. Sob a forma de cursos regulares com instrução adequada, aulas, leituras, sugestões, etc., os assuntos sobre os quais versariam os programas, deverão, nesse caso, ser inteiramente eletivos. Amplos e flexíveis para permitir ao estudante a oportunidade de desenvolver um interesse e determinar, pelo ensaio e erro, a ocupação ou diversão mais de acordo com as necessidades psicológicas do indivíduo e mais provável de atender às suas exigências quando, por fim, fôr pôsto à margem e precisar abrir mão de sua carreira, negócios ou profissão.

Uma vez motivado o estudante, isto é, demonstrando êle interesse vivo (e seguro de que encontrou o entretenimento que mais satisfaz às suas exigências e podendo mudar de atividade, se assim o desejar) começará a trabalhar intensamente nesse setor, sem interrupção a fim de aumentar sua capacidade e poder ser graduado nesse assunto exatamente como o seria nos demais estudos. O trabalho com tal matéria (o assunto escolhido) prosseguirá simultâneo à preparação do estudante para outras fases da vida, com igual ênfase, pois, esta fase, um dia, poderá tornar-se a mais importante.

Durante os anos ativos e de produção, esta atividade provocará um doloroso, porém, necessário relaxamento e descobrirá talentos ocultos, que, de outra forma, jamais viriam à tona, permanecendo ignorados; além disso, um satisfatório grau de competência será atingido, se o esforço se mantiver persistente. Isto é de suprema importância porque, finalmente, o indivíduo acabará por ser o seu próprio, acerbo e severo crítico.

São poucos aqueles que, dentre nós, aceitam com resignação e calma a sobrevivência da incapacidade acidental, repentina, ou da velhice. Nossa resistência e insatisfação são determinadas, em larga escala, pelo grau de nossa ignorância do problema, ou seja, pela falta de preparação. Urge, como se vê, a necessidade de um "antídoto" para tais "males".

Redijo este apêlo não por que eu esteja enfrentando uma situação igual e tenha de vencer ou fracassar pelo meu próprio esforço, mas para aqueles que ainda estão em tempo de receber benefícios, através dêle.

Quando se compreender que o período para o qual estou chamando a atenção, pode representar mais de 50% da vida de um ser humano adulto, o problema crescerá de vulto, assumindo uma tal proporção que o seu grau de importância justificará a necessidade da intervenção premente, segura, eficiente e dedicada de nossos mais capazes educadores.

\* \*

\*

Planejamento é, sem dúvida, algo mais que uma determinação de objetivo. O "Looking Backward", de Bellamy, descreveu o que lhe pareceu ser um estado ideal, mas o livro não determinou claramente o modo de atingi-lo. Foi mais um exercício em imaginar, que em planejar. O planejamento no qual estamos interessados refere-se tanto a meios, quanto a fins. Fixamos os fins. Na procura dos meios estamos continuamente em colisão com limitações. Considere-se, por exemplo, a variedade enorme de produtos de que no Wanamaker's, ou no Macy's de N. Y., no Marshall Field's, em Chicago, ou no Filene's, em Boston, o detentor de poder aquisitivo pode dispor; e, se viver no interior, como eu, basta perpassar as páginas dos catálogos do Sears-Roebuck ou Montgomery Ward. Que incalculável profusão de itens! Muitos dêles são de utilidade duvidosa e de mais do que duvidosa beleza. Mas a iniciativa privada colocou essa imensa variedade de objetos aberta à escolha do homem comum. Constitui uma realização democrática de primeira ordem. Será possível trazer êsse privilégio de escolha variada numa economia de detalhes planejados? Poderá ser êle objeto de qualquer controle centralizado, a menos que se restrinja a infinita variedade que possibilita o seu crescente desenvolvimento? Será esta profusão digna de algum sacrifício na eficiência ou na regularidade? Há outro aspecto em que encontramos limitações da compreensão humana e este se refere à impossibilidade de se aplicar o método estatístico a determinadas condições. Esse método tem sido aconselhado como um instrumento para a avaliação intelectual de fenômenos demasiadamente variados e numerosos para serem estudados em detalhe. A multidão de homens empenhados numa imensidade de ações pode agir a seu bel prazer, mas a lei da média mostrará as condições que controlarão suas ações no conjunto. O conhecimento dessas tendências gerais é necessário a um planejamento inteligente. Existem, porém, duas maneiras pelas quais os acontecimentos podem fugir a essa análise. A primeira é pelo crescimento exagerado de alguns elementos da situação, de tal modo que as decisões pessoais de caráter imprevisível, com referência ao maior desses elementos, tornam toda a situação imprevisível. Um exemplo é o efeito de uma cadeia de lojas comprando alimentos perecíveis numa grande cidade. A administração pode arbitrariamente determinar a abstenção de compras por alguns dias, em seu próprio benefício e, dessa maneira, destruir a mais cuidadosamente preparada análise do mercado e previsão de preço. A segunda maneira surge quando as condições econômicas atingem a um estado patológico, no qual as correntes de histeria assolam o país inteiro. Aqui, ao invés de uma soma imprevisível de inúmeras ações privadas, teremos imprevisíveis reações do público. — (Ralph E. Flandres, in R.S.P. de dezembro de 1946).



# ADMINISTRAÇÃO LOCAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO ALEXANDRE MORGADO MATTOS

## Caracterização e definição de autonomia (Tese apresentada ao 1.º Congresso Nacional de Municípios).

*Trabalho da Comissão designada pelo Dr. Marrey Júnior, Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, Dr. Marcos Mélega, relator, Dr. Jânio Quadros e Dr. Brasil Bandecchi.*

A TESE proposta “caracterização e definição de autonomia municipal e restrições atentatórias à mesma” — encontraria sua pronta solução, na análise e interpretação de alguns dispositivos da Constituição Federal em vigor.

Todavia, essa não seria tarefa a ser cometida a quem deva, em Congresso solene das Municipalidades do País, bem expressar o conceito de “autonomia”, na doutrina de direito político, e daí colher-se, na interpretação do *jus-constitutivo* a sua real dimensão, como expressão de Poder independente na vigência da Constituição atual, e mesmo fixar-se o seu significado doutrinário, para o *jus-constituendo*, desde que não corresponda ele ao que está consignado nos artigos 28 e 29 e seus parágrafos, da Constituição de 1946.

E', pois, no âmbito do direito político, que deveremos ir buscar o sentido exato do que se deve entender por “poder autônomo”.

Se, historicamente, a “Soberania” se revela como negação a toda subordinação a outro poder — o seu conceito realista abre clareiras, que nos permitem divisar concepções bem atualizadas, do que seja a atividade do Estado, quando se expressa como Soberano, dentro de uma compatibilidade ou concorrência, de “Poder-autônomo”.

A propósito, impõe-se a sábia lição do eminentíssimo Adolfo Posada, nestas palavras, colhidas do seu Tratado de Direito Político: “porém, no processo da vida política, e ao tempo em que se afirma e intensifica a constituição unificada dos Estados, com própria personalidade, independente — com soberania — diferenciam-se os núcleos específicos de formação social, com atividade suficiente para manter-se distintos. O Direito, expressão desta diferenciação de núcleos, reconhece-os ou lhes atribui a condição de Personalidade, e, eles, os núcleos, ao normar sua atividade própria e dirigida, elaboram por si um *regime jurídico*. Assim, através do Direito, contempla-se o mundo todo da personalidade individual e coletiva, e um complexo sistema de Estado, dotados de capacidade para manter-se tal como são”.

Mais adiante, continua o insigne Prof.: “Pois bem, o que especificamente define a *Soberania* é a capacidade do sujeito, agente dela, e essa capacidade é o que caracteriza a pessoa; a capacidade desta implica, pois, “soberania-autonomia” que se produz à medida que se afirma a personalidade, e esta atue como Estado no Direito”.

Daí a definição de Giner: “soberania política e o Poder Supremo do Estado, para fazer com que, o Direito, reine na Sociedade”.

Donde se conclui que a eficácia da Soberania, sua *efetividade*, traduz-se em império ou reinado do Direito, além de apresentar-se como *atributo* e *condição* do Estado, este considerado integralmente, como comunidade substantiva que é.

Nela está compreendida a idéia de *capacidade* jurídico-político do núcleo humano, assim considerado a Nação, o Povo, a Região, constituído com espírito próprio, visando elaborar normas e manter um regime jurídico, numa esfera em que outro Poder não prevaleça.

Destarte, todo Poder que, por disposição constitucional se movimenta em esfera própria, autônoma, sem intervenção de outro — na inteligência dos ensinamentos proferidos pelos doutos na matéria, — age soberanamente, e o Município, pela Constituição em vigor, enquadra-se nesta lição.

Podemos, pois, concluir que, em doutrina, a expressão “soberania”, é igual a “autonomia”, sempre que se aprecie a competência dos Poderes Políticos do Estado Federado, assim considerados a União, os Estados-Membros e os Municípios.

E isto porque, segundo Beck, não se acreditava fôsse possível dividir a soberania, ou admitir a soberania, ou admitir a existência de duas soberanias, girando como planetas na mesma órbita.

“Em sua virtude, todos os Governos Federais anteriores baseavam-se no princípio, segundo o qual uma “Liga” não podia manifestar sua vontade, a não ser por intermédio dos Estados constituintes, isto é, não se concebia, como possível, que a União de Estados formasse “um” Estado, com povo próprio, com própria soberania, compatível esta com a soberania particular de cada um dos Estados componentes da União” (Beck, Const. dos Estados Unidos, Pesada, ob. cit. pág. 176).

Esse, o princípio “novo” da Constituição Americana, Estado Federal — Estado Soberano de Estados Soberanos, ou, ainda, “União indestrutível



de Estados indestrutíveis”, definido por Tocqueville e Beck como o “de su forma de Gobierno doble” — cob. cit. pág. 178).

Ao juízo do Prof. Posada, a *universalização* do princípio da compatibilidade político-jurídica das soberanias, *que repousa no Federalismo*, tem sido obra capital dos grandes processos ideológicos, e positivos, da transformação da idéia do Poder político, como poder soberano, e que se poderia definir como processo de “espiritualização” ou “desmaterialização” da soberania (ob. cit. página 178).

Aquela e esta fundam-se na lição de que a soberania, assim considerada, não expressa conceito de *quantidade de poder de força material*, porém de *qualidade de poder* e daí sintetizar o poder relação jurídica, para o fim do núcleo social, em que se radica.

Determina-se, assim, a Soberania, segundo Posada, *pela noção de competência*, baseada no suposto de “*autonomia*” (ob. cit. pág. 179).

Outro mestre — J. Waitz — admite que no “Estado Federal” pode a soberania “limitar-se”, ou “ampliar-se”, sem destruir sua essência, daí se inferindo que, na Federação atuem, sem inconveniente, “duas” soberanias: a dos Estados e a do Estado Federal, supremas ambas, porém cada qual em sua esfera, *donde a conversão da soberania em problema jurídico de “determinação de competência”*, segundo normas constitucionais (ob. cit. pág. 180).

Ninguém, seguindo ainda Posada, se expressou em melhores termos, sobre a *nova e fecunda noção de soberania*, do que Giner, nestas palavras: “soberania é o poder supremo e fundamental do Estado mesmo. Obrar como soberano equivale a decidir em última instância, sem ulterior nem superior recurso, em cujo conceito não é a soberania atributo só daquela instituição (Estado), pios que se dá também no indivíduo, na sociedade doméstica, na religiosa, na científica, na econômica, sob o sentido de que, sendo inteiramente independente na esfera de sua respectiva competência, não reconhece superior, para quanto dentro dela lhes está confiado”. (ob. cit. pg. 181).

Cooley, também intervém por este modo: “os Poderes Soberanos, *uns* se atribuem ao Governo dos Estados Unidos, e *outros* são deixados aos Estados. Em virtude de tal distribuição, a Nação possui poder absoluto, incontestável, a respeito de certos assuntos em todos os Estados, ao tempo em que, *estes*, têm o mesmo poder incondicionado, dentro dos limites respectivos, os Estados têm um poder específico, dependente e revogável”. (Princ. G. da Const. 3.<sup>a</sup> ed. págs. 21-22).

Dos ensinamentos reproduzidos, concluímos que, como decorrência da moderna conceituação de soberania, só o Direito é soberano, sendo que os órgãos políticos, tais como a União, os Estados-Membros e os Municípios, bem como as associações e os indivíduos, a ele são submetidos, vindo cada qual a ser autônomo, por força constitucional, em suas órbitas próprias.

Verdade é que, todos os mestres invocados, ao referirem-se à Federação, ocupam-se do Estado Federado, ou Nação, e dos Estados-Membros, como entidades “autônomas”, ou “soberanas”, cabendo aqui o senso estrito ou limitado da palavra, para ser possível a *compatibilidade*, ou *concorrência* das soberanias.

Desfez-se, como se vê, a conceituação do *poder único* dentro da Nação, de querer e *vontade* incontestáveis, contidos na definição de soberania, peculiar aos Estados Cesaristas, de expressão centralizadora.

Hodiernamente, perdura ainda o conceito, porém para esferas próprias, delimitadas, e daí a razão da preferência pelos mestres citados, da palavra “autonomia”, sempre que se procure circunscrever a atividade de um poder político, deixando o sentido de “soberania”, para o Estado Político, ou Nação, em suas relações exteriores.

Certo é, também, que nenhum dos tratadistas do sistema federativo, refere-se, especificamente, ao Município, jogando, sempre, em suas lições, com a União e Estados-Membros.

Entretanto temos para nós, como fato político-social incontestável, que o Município atua como célula dos Estados-Membros, em sua expressão política; e como célula da União, como substratum social.

Se a nossa Constituição, no § 1.<sup>o</sup>, do seu artigo 1.<sup>o</sup>, preceitua: “A União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios”. silenciando quanto aos Municípios — tal circunscrição não pode implicar que o conceito de *autonomia*, o que vale dizer, “soberania-compatível”, não seja extensivo e aplicável aos Municípios.

E isto porque, já no art. 28 desta mesma Constituição vem expresso que: *a autonomia dos Municípios* será assegurada, etc. etc. ...”

A quem bem deseje analisar a Constituição vigente, colherá não existir, nela, um dispositivo, sequer, outorgando a soberania à União, como Poder Governamental, e só, que é.

A sistemática de nosso diploma constitucional reduz-se, assim, em última análise, à “*fixação de competências*”, ao tratar dos Poderes Políticos.

Por isso, já o art. 5.<sup>o</sup>, por exemplo, declara: *competete à União* etc. etc. ...

O art. 18 § 1.<sup>o</sup>, por outro lado, dispõe: “*aos Estados se reservam* todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição”.

Quer isto dizer que os Estados-Membros têm *competência*, para tudo o que não foi reservado para a competência da União.

De considerarmos, por mais, que a palavra *autonomia* aparece, pela primeira vez, quando se refere à fixação da *competência* dos Municípios.

Soberano, pois, pela nossa Constituição, só é o povo, e isso porque no art. 1.<sup>o</sup> lê-se: “todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido”.



Ora, o povo, por sua vontade manifestada na Constituição, está presente, como expressão de poder, tanto na órbita da União, dos Estados-Membros, como dos Municípios.

Por isso, a nós se nos afigura que o § 1.º do art. 1.º em exame, deveria comportar redação que incluísse, também, os Municípios, a fim de que êsse dispositivo se pusesse em harmonia com a contextura constitucional, no que respeita ao preceito: "todo poder emana do povo e em seu nome será exercido".

Eis aí as razões que nos levam a sustentar que, União, Estados-Membros e Municípios, estão em plano idêntico, do ponto de vista jurídico-constitucional, como expressão soberana, operando em esfera própria, peculiar, e isto porque formam êles o Estado Político Brasileiro.

E se considerarmos, por mais, que o Direito é conteúdo da atividade do Estado, e sendo a finalidade dêste a "realização da justiça" — encontraremos, delimitada pela própria Constituição três órbitas incumbidas da realização do Direito, e que são, a União, os Estados e o Município, sem que com isso fracionemos a unidade do Direito, na sua realização, como produto de labor e finalidade sociais.

Do Estado, integralmente considerado, de seu ser orgânico, e não dos seus membros em particular, é que dimana a "atividade", a qual se afirma como expressão sintética, e continuada, de sua personalidade (Posada, ob. cit. pág. 432).

E' o que também nos ensina Ahrens, nestas palavras: "a divisão de poderes do Estado há de fazer-se atendendo aos diferentes estados da vontade no Direito; a vontade, como querer universal, expressamente declarada e de modo estável, é a legislação. Ademais a vontade é princípio supremo de unidade das funções." (Posada, ob. cit. pág. 466).

Assim sendo, a União só é competente para legislar sobre as matérias constantes das letras a a r do inciso XV do art 5.º da Constituição vigente; assim como o nosso Estado, não pode ir além do que lhe está assegurado no art. 20, e incisos, da Constituição em vigor.

Quer isto dizer que, no *jus-constituto constitucional* estão incluídas, por exclusão expressa, as matérias constantes do art. 16 da Lei Orgânica em vigor, e de competência Municipal.

Não só o direito escrito reconhece a competência tripartida para a elaboração do direito; pois a doutrina segundo Duguit, também aponta a diferenciação legislativa, mercê a qual, em lugar de uma lei nacional, una e indivisível — única — expressão da soberania da nação observa-se a formação de leis locais.

De fato, e de direito, ensina êsse eminente Mestre, os Municípios têm, incontestavelmente, uma legislação própria, distinta da lei nacional (Posada, El Regime Municipal, etc. pág. 184).

E isso porque a cidade moderna, ao lado de sua vida de relação com o Estado, tem vida própria, distinta, que é a que deve ser reconhecida

e ordenada, quando a cidade constitui Município. A substantividade dessa vida própria, é o que se trata de *definir, afirmar e defender*, através de processos de descentralização, ou através do regime de *self-government, home-rule ou autonomia*, (ob. cit. pág. 200).

La ciudad "despierta la idea de comunidad y, ante todo, de comunidad geográfica...; se origina del hecho de que un gran número de hombres viven juntos en un mismo lugar". (Mendelson — Posada, ob. cit. pág. 200).

A cidade como unidade sociológica (ainda é Posada quem pontifica), realiza em alto grau a vida local intensa, e ao tomar consciência de si mesma, e na medida em que isso se dá dentro de um Estado — sendo a necessidade de resolver os problemas de *seu regime*, segundo a *política de seu tempo*. Porém, o problema do "*regime próprio*" "*interno*", da cidade, envolve um suposto que por sua vez vem a ser condição para a solução adequada e imposta pela índole sociológica da cidade. A afirmação política desta índole, supõe um estado emocional, de vibração coletiva gerador de sentimento impulsor do regime: o *civismo*. O problema da cidade moderna, é sobretudo de *civismo* e se impõe sob novas formas, através do desenvolvimento do *urbanismo*, o qual reclama aplicação eficaz do espírito municipal cívico, ou melhor, a formação de "*uma consciência municipalista*", com responsabilidade coletiva, e por força dela, o individuo-membro da cidade — considera que êsse *regime* é obra que exige de si uma constante vigilância, uma ação pronta como produtor da opinião pública local (ob. cit. pág. 201).

Ante o exposto acima, nada mais seria necessário aduzir, quanto à índole "política" da "autonomia", como sua caracterização.

Aliás, nem outra coisa se colhe do art. 28 da Constituição Federal em vigor.

A autonomia dos Municípios, ali assegurada, é de índole *política*, o que importaria dizer, total, no que se refere à liberdade de dispor sobre a escolha livre dos representantes do povo, e dos seus problemas político, social, econômico local.

E, se autonomia se define como *governo próprio do que é próprio*, temos que sofre ela restrições, na extensão dêsse significado, enquanto perdurarem os óbices constantes dos §§ 1.º e 2.º do texto citado, pois que a *nomeação* de Prefeitos é *restrição* ao *self-government*, ao *home-rule*, e à *autonomia-política*!

Acode-nos, ainda, que as imunidades dos vereadores, são outra condição indeclinável, para que exista a autonomia política.

Não se concebe que os legisladores do Município, tão legisladores como os das órbitas federal e estadual, fiquem à mercê da interferência dos demais poderes, para o perfeito desempenho de seu mandato.

Afigura-se-nos que essa *dependência* mutila o conceito doutrinário de "autonomia". Outra hipótese seria a *variação* dêsse significado.



Todavia, por mais que se busque entre os estudiosos da matéria, não se depara *graduação* da palavra “*autonomia*”, de sorte a se defrontar com sentido diferente, quando engastada na órbita dos Estados-Membros.

E isso porque já se demonstrou aqui, que, em nosso sistema político, Só o Povo é soberano.

Portanto, se se pretende que, do fato de estar o Povo representado na esfera da União e na dos Estados-Membros, é que lhe advém a condição de “soberanos” — temos então que essa mesma “soberania” deve existir igualmente para o plano Municipal visto que aí, também o Povo se representa, em teor de “qualidade” *idêntico*, através da composição eletiva das Câmaras Municipais, e eleição dos Prefeitos!

Ou, então, nenhum dêesses Poderes — União, Estados goza de soberania e, apenas, de *autonomia*, o que, ainda neste passo, implica numa perfeita equiparação, como expressão política, aos Municípios, de vez que o art. 28 assegura, a estes, plena autonomia.

Cumpra ainda considerar, na ordem dêste raciocínio, e isso por força da consulta feita aos tratadistas da matéria que, entre o conceito de *soberania* e o de *autonomia*, não se interpõe estágio algum, ou figura intermediária.

De conseguinte: ou todos são soberanos, visto que o Povo — como expressão de vontade de última instância, sem ulterior, nem superior recurso — corporifica as três órbitas — federal, estadual e municipal; ou todos são autônomos, e atento ao significado de *autonomia* como governo próprio, do que é próprio — não há então fundamento para que haja Prefeitos nomeados, e vereadores sem as garantias outorgadas aos deputados, para o exercício de mandato popular *idêntico*.

Nota-se, aí, nítida intervenção de outro poder na esfera municipal, com ofensa ao “governo próprio do que é próprio”.

Mas, não é só! O Direito Comparado, também lançará luz sobre a tese em debate.

Howe, em *The British City* — págs. 8-9, mostra-nos que “a cidade é a instituição mais democrática da Grã-Bretanha. A muitos respeito, é a única demonstração da democracia daquele País... Na Inglaterra, como na América, democratiza-se através da cidade. (Posada, Regime Municipal, etc. pág. 179).

Ainda êsse autor: “Em geral, as cidades, ao desenvolver-se e engrandecer-se, têm pugnado em prol do estabelecimento de um “self-government” local que em nada se opõe à afirmação da unidade política do Estado. O movimento da cidade moderna vem ordenando-se no sentido do “home-rule” municipal; a cidade resume a aspiração da democracia governante, que pretende um regime livre e autônomo (ob. cit. página 180).

Fácil, pois, apreender-se que o regime político inglês, segundo Munro e Jennings, surge como regime de “self-government” e de subordinação ao direito.

Sob essa esfera político-jurídica, a Municipalidade inglesa se impõe como uma comunidade distinta, definida.

Como corporação constituída, é formada pelos *eleitores*, e se compõe de Conselheiros, com o Mayor a frente. Uma concepção mais ampla, considerada a Municipalidade como o conjunto dos vizinhos, representados através do corpo eleitoral.

Tudo, no sistema Municipal inglês, é resultante do regime de *representação*, que se manifesta pela relação legal, entre o corpo eleitoral, e o Conselho.

Aos olhos do inglês esclarece Posada: “O exercício de uma intervenção, ou de uma influência qualquer, por parte de um serviço *central* na eleição de uma autoridade *local*, parece incompatível com o grande princípio do “self-government” local.

Tão forte é essa consciência, que um dos princípios não escrito da Constituição inglesa — característico do Governo inglês — dispõe que os *assuntos locais devem ser administrados pelos representantes locais*.

Assim, ainda segundo Redlich, “autonomia” ou “self-government” são expressões especialmente aplicáveis a uma corporação municipal, porque esta é livre para governar-se a si mesma, na esfera traçada pela legislação política e privada do Parlamento. (ob. cit. págs. 249-250).

Como o pressuposto de autonomia política é a existência de uma consciência coletiva, capaz de gerir uma vida social, segundo exigências morais — o regime inglês não se reduz a um puro sistema de garantias exteriores, pois que, é, antes de tudo, uma questão de tendência instintiva, de atmosfera, de pressão social, irreduzível a preceitos legislativos. No funcionamento do regime municipal inglês, a *eficácia* democrática começa por ser uma *eficácia política*, sendo que a *realidade desta*, surge como garantia interna, mesmo no que se relaciona com a *eficácia técnica*. (Posada, página 251).

Êsse espírito, o inglês que emigrou para a América do Norte, levou-o consigo.

Daí Howe sustentar: “A América reclama o “home-rule” para as cidades, por se inspirar no propósito de ampliar as atividades das cidades, e por estar convencida de que a democracia pode enfrentar melhor seus problemas, quando o Governo é responsável perante a Comunidade à qual imediatamente serve (ob. cit. pág. 281).

Nesse país, ainda segundo Wilcox (*The Amr. City*, cap. X — Posada, pág. 185), o *home-rule* aplicável a cidade, é um termo, em rigor vago. E’ preciso que se cristalize em um programa, visto que pode abarcar três distintos direitos: a) o da Municipalidade de eleger, dentre seus próprios cidadãos, os funcionários que têm de administrar as leis na localidade; b) a faculdade que tem esta, ordinariamente, uma cidade, para definir sua própria forma de organização de Governo; c) a faculdade que tem a localidade, para determinar a esfera do governo local.



Compreende-se melhor o sentido do "*home-rule*" americano, se nos ativermos ao aspecto histórico da evolução das cidades ou Municípios desse País, na luta por sua *emancipação*, frente a intervenção das Legislaturas dos diversos Estados.

A subordinação da cidade ao Estado, esclarece Munro, começa com a independência nacional; porém, a intervenção do Estado na cidade, mantém-se pouco freqüente antes de 1850.

Mesmo nesse ambiente, era crença que o Estado podia intervir nos assuntos locais, mas não devia fazê-lo, se não fôsse a *requerimento* da própria Municipalidade.

Porém, com o crescer da cidade e as exigências de amparar e proteger certos serviços locais, acentuou-se a intromissão das Legislaturas, sem que tal implicasse em melhor administração da cidade, resultando, daí e de modo freqüente, a irritação dos cidadãos.

Esse o berço da reação contra a interferência dos Estados no Município. Os frutos da reação não tardaram a aparecer.

O Estado de Missouri, em 1873, foi o primeiro a outorgar o "*home-rule*" constitucional à cidade; Califórnia em 1879; Washington em 1889 e Minnesota em 1896.

No começo do presente século, 12 Estados já haviam concedido o *home-rule*, por via constitucional.

O *home-rule* das cidades americanas, segundo Mr. Kneier, significa um amplo sentido do direito do "*self-government*", ou melhor, o poder concedido a cidade, para elaborar e modificar sua *carta*, e governar-se a si mesma segundo essa mesma *carta*...

Ampla e viva a discussão entre os tratadistas americanos, segundo colhemos do livro já citado, no sentido de afirmar-se se o *home-rule*, como concessão do Estado onde o Município se situe, deve ser por via constitucional, ou legislação ordinária. Afigura-se-nos que, por uma ou outra das vias citadas, a conquista política da cidade, de governar-se a si mesma, é fato consumado naquele País, embora o tratadista invocado, considere de melhor resultado, quando o *home-rule* resulte de preceito constitucional.

As dificuldades encontradas, segundo o eminente Posada, para bem delimitar-se o *home-rule* como *autonomia municipal*, não são *formais*, ou de procedimento, porém de *conteúdo*, para que se saiba quais as matérias que caem sob o controle da Constituição do Município.

Tais embaraços, todavia, são comuns a todos os Países, de *self-government*, *municipal*.

Os livros que nos têm servido de guia neste ensaio, já por mais de uma vez citados, consideram que as experiências do "*home-rule*", na América revelaram: a) o influxo renovador do impulso de expansão da cidade moderna, na transformação do regime, no sentido de afirmar e consolidar a subatividade política do Município. O crescimento,

e expansão da cidade, acentua e define sua personalidade no Estado; b) o caráter indeterminado e variável do *home-rule*, que, não obstante, deve acomodar-se às condições sociais e políticas de cada Estado; c) negação do caráter *aritmético* da noção do *home-rule*, pois não se trata de coisa de *quantidade*, visto que a autonomia encerra melhor a idéia de *qualidade*, e envolve, em aspecto não o que a cidade pode fazer; porém como fazer o que lhe cumpre; tal circunstância afeta a natureza do poder que a cidade exerça como seu, por motivo: 1.º) da esfera da vida municipal, município grande ou pequeno, rural ou urbano; 2.º) caráter, mais ou menos complexo, da *matéria* que se pretenda definir como municipal; d) caráter e função de órgão do Estado que, sociologicamente, corresponde à cidade, e que obriga a situá-la constitucionalmente, como entidade politicamente subordinada (ob. cit. pág. 198).

\* \* \*

Ativemo-nos, mais desenvolvidamente, nos dois tipos de Município: o inglês, por sua vocação e tradição democrática, e exemplo de organização político-administrativa; e o dos Estados Unidos, por se tratar de uma federação, sistema de governo político idêntico ao nosso.

Não teria maior interesse, se nos permitem, a apreciação de outros tipos de cidades-municípios, como as alemãs, francesas, italianas e espanholas, para ficarmos no continente europeu, onde os países sul-americanos, em sua formação, foram buscar os protótipos de organização político-administrativa, pois que, tais países, são de orientação político-administrativa centralizadoras. E os países da América do Sul, por sua vez, tomaram diretrizes que mais se coadunam com o tipo inglês ou norte-americano, na formação de sua política municipal.

Isto pôsto, cabe-nos esclarecer que, o que se conseguiu apurar, firma bem, do ponto de vista histórico, social e político, o sentido que caracteriza, e define, "*autonomia*" Municipal, melhor ainda ilustrada pelo eminente prof. madrileno, nestas palavras: "A idéia fundamental de autonomia, ou "*self-government*", funda-se no significado próprio da palavra *governar-se a si mesmo*, *administrar*, em sentido amplo, o *próprio* e *peculiar*, não tanto com *independência*, termo excessivo, senão *sem dependência* do Governo central, *compatível este sentido* com estas duas relações: 1.º) a ordenação jurídica, da atividade unitária do Município no Estado; 2.º) a intervenção, ou controle, como medida de tutela. A primeira, para manter o equilíbrio político superior; e a segunda, para favorecer a formação da personalidade incipiente do Município, ou corrigir suas perturbações.

O *self-government*, assim considerado, *repele a dependência*; porém não lhe repugna a *intervenção*.

O que não é admissível, no significado de *self-government*, é uma *subordinação* dos Municípios, que os converta em grau de uma hierarquia. Como



o Município e em seu caso, a Região, o Estado, ou a Província estão sempre dentro de uma formação, ou união mais ampla, impõe-se, como exigência geral, a determinação constitucional da esfera — *competência* — que se reserva ao governo local. O que pede o *self-government* é que a entidade local esteja legal ou constitucionalmente capacitada para desenvolver a atividade própria dentro daquela esfera, realizando um labor de adaptação circunstancial.

A harmonia jurídica solicitada pelo superior interesse da Nação obtém-se sem afetar o *self-government*, com a intervenção do Estado nacional, nestas formas: a) mediante ação legislativa, para evitar-se a contraposição irredutível dos interesses; b) mediante a ação *jurisdicional*, para tornar efetiva a defesa dos direitos violados, porque o Município, como Estado ou Nação mesma, devem estar submetidos ao Direito. — (Posada, ob. cit. págs. 279-280).

E sempre que a ação legislativa, nacional ou estadual, exerça intervenção abusiva na órbita do Município — entendemos que a *autonomia-municipal* deve ter ampla garantia constitucional!

\* \* \*

O adminículo final da tese em apreciação, e que se configura como: “conceito — político-social do Município” — enfeixa matéria, a um tempo, de características superficiais e de significado de *profundidade*, se quisermos, na primeira hipótese, atermo-nos, apenas, em âmbito de *definição legal*, do que venha a ser propriamente o Município, de vez que sua feição *político-social*, já se configura no enunciado; e, na segunda, seria, então, o convite para uma análise, através da história, da gênese do Município, a começar pelos primeiros agrupamentos humanos, até o que se estima, hoje, por supermunicipalismo, que ocorre nas grandes metrópoles, como sede de Governo do País.

Para debate doutrinário em Congresso solene, inclinamo-nos, por nos parecer mais oportuno, para exame do conceito acima reproduzido, não na sua breve apreciação, porém em considerações mais profundas, como convém à natureza do debate.

Assim, desde que o homem social se fixa sobre o solo, e converte o *espaço ocupado*, em *meio* para convivência com seus semelhantes, e constrói vivenda, formando, ao lado de um núcleo de atração, uma população concentrada, ou dispersa em pequenos grupos, porém, entre si relacionados, por causa mais da *proximidade* ou *continuidade espacial*, do que mesmo de parentesco, — surge, embora de feitio elementar ou rudimentar, um sistema de preocupações geradoras de serviços comuns, que, de modo amplo, formaram a *matéria* de um *regime* o qual, ao diferenciar-se de outras manifestações da vida em comum — territorial e espacial — chega a constituir-se em *regime local* ou *Municipal* (Posada, ob. cit. pág. 51).

Tem-se, como aceito, tanto na história política, quanto na vida atual dos Estados, que o *Município* e *Cidade*, não são termos equivalentes.

Tal, todavia, não impede que conceituemos, desde sua gênese e remotas origens, o que se entende por *Cidade*, como sociedade humana natural, antes de alcançarmos a conceituação de *Município*, pois que este implica um grau de evolução cultural dos povos, por ser expressão política de *governo de cidade*.

Maunier ensina que a cidade, com sua fisionomia *geográfica* e social, é uma forma diferenciada do viver humano coletivo; um centro, ou núcleo de forças ou energias convergentes; é, também, fenômeno de integração, e desintegração, de concentração e de expansão. O *espaço*, elemento constitutivo das agrupações humanas desde a família — em casa — até a nação, no território — caracteriza, sem embargo, a Cidade pelo modo especial da *proporção*, segundo a qual aquele deslinda a unidade própria da cidade: a morfologia desta é, em parte, função do espaço. (Posada, ob. cit. pág. 7).

O espaço geográfico, ocupado e utilizado condiciona a vida coletiva. Basta a unidade de espaço, ou seja, a convivência *espacial* de indivíduos, para que se constitua uma sociedade política e surja o Estado (Maunier, ob. cit. pág. 9).

Simplificando os tipos geográfico-sociais, a povoação se apresenta em núcleos de concentração mais ou menos grandes, que quebram a continuidade superficial geográfica, aos quais afluem as gentes, intensificando-se, nêles, suas energias, desde que o contato seja mais ou menos estreito, e o comércio apareça mais ou menos íntimo e complexo. As cidades são manifestações concretas, da maior concentração da população nos núcleos, que se situam em um *espaço social*, formando o *espaço urbano* (Maunier, ob. cit. 9).

Para Posada, em uma definição *superficial*, a cidade é “um fenômeno de aglomeração de gentes que vivem juntas em estreita vizinhança” (ob. cit. pág. 9).

Adverte esse insigne mestre, que não se toma, nessa definição, a cidade em nenhum de seus significados especiais, pois que, em Inglaterra denomina-se *city*, geralmente aos *boroughs*, com catedral e bispo: trata-se de um significado eclesiástico de cidade.

Na Espanha, a cidade chega a expressar uma honra outorgada a certas povoações, denotando uma categoria superior à vila, embora as Leis de Partida a definam como: “todo aquele lugar que é cercado de muros, com os arrabaldes e os edifícios nêle contidos”. (Posada, ob. cit. pág. 10).

Considera que o recinto fortificado não convém ao conceito de cidade, entendida esta como fenômeno sociológico.

Cita, a seguir, Menfis e Tebas, como cidades que deveram suas importâncias, ao fato de serem sede de poder político.



Nínive, segundo o que se infere do estudo de suas ruínas, "era um grupo de cidades que cobriam uma área mais extensa que a de Paris moderno, e protegida por um cuidadoso sistema de defesa" (Munro, Mun. Gov. and. Adminat. Volume I, ca. I, pág. 6).

Porém, desde que se queira penetrar, em trabalho de profundidade, o fenômeno de concentração que constitui uma cidade, surgem as dúvidas. Assim, qualquer aglomeração de pessoas de casa, formando um núcleo, é cidade? Basta o fato estrutural da contigüidade e da intimidade da vida, para que se produza o *espaço urbano*, em forma de cidade? (Posada, ob. cit. pág. 12).

Consideradas as realizações da morfologia geográfico-social, e da adaptação do homem social no espaço físico — natureza — distinguem-se, nitidamente, a cidade, fenômeno de *aglomeração*, da granja, do cortiço, do casario e da aldeia, fenômenos de disseminação; tipos êsses de povoação, com seus grupos de disseminação; e aquela, a cidade, de povoação reunida, em grupos de concentração.

Maunier, autor destas palavras, recorda que Cantillon é um dos primeiros que tentou distinguir os diferentes tipos de vida social — territorial, partindo da aldeia, vindo a seguir o burgo, depois a cidade, e afinal a capital.

Posada considera êstes tipos: 1.º) a casa isolada — granja — casario; 2.º) a aldeia — povoado — casario, grupo de habitações de caráter rústico; 3.º) a cidade, realizações urbanas (ob. cit. pág. 12).

Giner, por seu lado, atende que a cidade, aglomeração que, pela intensificação do seu núcleo, a integração do esforço comum, a extensão de sua ação, e a força de sua resistência, se diferencia e se distingue das demais aglomerações rurais, responde a uma dupla necessidade, que atua como causa geral na evolução da sociedade, a saber: *cooperação defensiva e ofensiva*, para atender, em seu círculo, a todos os fins da vida humana.

Portanto, para êsse eminente mestre, a cidade não passa de uma sociedade *total*, sob o ponto de vista teleológico (princip. Dir. nat. Posada, ob. cit. pág. 14).

Função essencial do grupo rural — a aldeia — é a defesa

Ihering ensina que o campesino fundou a cidade, onde se estabeleceu posteriormente o comerciante, o artesão, fundou-a para encontrar aí, um refúgio em caso de invasões inimigas: a necessidade de recintos fortificados, é que determinou a fundação da cidade. As primeiras cidades foram *fortalezas* e não *mercados*. Sua parte essencial se compunha mais de *muros* que de *casas*. Entre os povos indo-europeus o *pur*, verdadeiro recinto fortificado, pode considerar-se como o ponto de partida histórico da cidade. (Posada, ob. cit. página 15).

A cidade, pois, se reafirma quando as condições defensivas coincidem com outras favoráveis

do meio físico, determinante de uma intensa cooperação, e por via disso, adquire ela variada significação. — como núcleo social — para o comércio, a indústria, a concentração de forças econômicas, permuta de veículo para o transporte etc. (Posada, ob. cit. pág. 16).

Assim se explica que a cidade, que teria de criar a civilização *urbana*, tenha começado sendo uma criação *rural*, preponderando, nela, em largos períodos, a *função agrícola* (Maunier, ob. página 73).

A cidade, ao *urbanizar-se*, implica o concurso mais ou menos coincidente destas circunstâncias: 1.º) a transformação da vida nômade em fixa; 2.º) um meio físico favorável que permite a fixação indefinida do núcleo; 3.º) uma grande massa humana, que possa ser atraída; 4.º) a criação de um centro de intensificação de vida econômica. Nesse ambiente se produz e se desenvolve o *meio denso*, o espaço social e superorgânico; a cidade, que é, afinal, uma concentração da vida social para a melhor vida humana (Rowe, El Gob. de la Ciudad, etc. pág. 18).

Considerada em sua significação sociológica, a cidade é um produto vivo da ação do homem, que cria o espaço social, mercê sua aptidão, para construir seu meio (Ward, Pure Sociology).

Ihering, nessa ordem de idéias, afirma que a cidade é a condição da civilização; mais ainda: é em si mesma, *civilização*, enquanto significa *emancipação*, em diversos sentidos; pois que supõe a liberação da dependência direta do solo como fonte de vida. Se o homem não tivesse aptidões para reagir sobre o meio físico, não teria criado a cidade; e criando-a possui o meio eficaz para a civilização. A cidade pôde ser fortaleza; porém, como fortaleza, não foi ela invencível, tanto assim que, na antiguidade, cidades como Babilônia, Nínive, Jerusalém, Atenas, Corinto, Siracusa, Roma, Cartago, Alésia, foram tomadas (Posada, ob. cit. pág. 19).

O desenvolvimento da cidade, escreve o Professor Munro, tem sido um dos principais fatores do progresso da civilização. Não obstante o velho ditado de que "Deus faz o campo e o homem faz a cidade", é fácil demonstrar que o desenvolvimento das artes e das ciências, às quais a raça humana deve o seu poder, tem sido quase exclusivamente obra da povoação da cidade. A cidade é que, em primeiro lance, tornou possível o progresso intelectual da humanidade.

Com a cidade se produzem as relações econômicas, a divisão do trabalho, a riqueza, a comunidade, e a educação. Enquanto o homem viveu no nomadismo, no pastoreio, na agricultura, faltaria-lhe o estímulo da atividade intelectual (Mun. Govern. I pág. 3).

Também Ihering considera que a cidade influi no processo de civilização, de três modos fundamentais; "é o laço mais sólido de quantos unem o homem ao solo;" "pode dizer-se que as cidades se levantam para a eternidade", isto é, a



cidade representa o mais alto modo de *situar-se* o grupo humano, para o labor de colmeia; de cooperação e de formação interna: econômica, jurídica, religiosa, educativa... total.

"La ciudad genera el sentimiento *localista* de ciudadanía, de adhesión al espacio urbano, sentimiento que se mueve libre de la dependencia, respecto del terruño, como fuente de vida" (Pos. ob. cit., pág. 24).

O próprio Ihering elucida a razão do apêgo do homem à cidade, quando assinala o influxo desta, na civilização, e que se resume na "importância da mesma para a realização da divisão do trabalho", eis que, a cidade como centro industrial, mercantil e social, permite a liberação do homem da preocupação do solo. (Posada, ob. cit. pág. 24).

O crescimento das grandes cidades constitui, para Mackenzie, o principal problema da moderna civilização. A *cidade moderna*, diz êle, é provavelmente a combinação mais impessoal de indivíduos que se há formado na história do mundo, pois que o *problema social* que, praticamente, interessa às gentes, é, em alto grau, o *problema da cidade* (Int. Soc. Phil. pág. 101 — Posada, ob. cit. pág. 69).

A *cidade moderna*, para Howe, assinala uma época em nossa civilização. Ela é autora de uma nova sociedade. A vida, em tôdas suas relações sofreu e sofre alterações, gerando nova civilização, cuja identidade com o passado, é de *continuidade histórica*, pois que a cidade moderna implica uma revolução na indústria, na política, na sociedade e na própria vida. Seu aparecimento destruiu *uma sociedade rural*, à qual pertenceu a Humanidade, desde a queda de Roma. Por mais, desfez muitas de nossas mais trabalhosas criações. O *homem*, com a cidade moderna, *entrou para a idade urbana!* (The City the Hope of. Dem. pág. 9 — Posada, ob. cit. pág. 70)

Andersen, também afirma que "a frase *problema da cidade*", abarca todos os problemas especiais, sociais, econômicos, políticos, morais e intelectuais, tal como se produzem sob condições urbanas" (Posada, ob. cit., pág. 70).

A cidade, e a cidade moderna, só se tornou realidade quando o homem deixou de ser *nômade*, e quando, impellido pelas próprias necessidades, adotou a divisão do trabalho.

E' sob esta égide que se opera a evolução do *homem rural*, para o *homem-urbano* como grau superior de civilização.

Prova dessa assertiva nos dá Howe, quando assinala que, no ano de 1800, apenas 4% da população dos Estados Unidos vivia em cidade (ob. cit. págs. 10-11).

Trinta anos depois, aquêle número crescia para 16,1%.

Andersen, em dados estatísticos adverte que, se desde 1790, a população Norte-Americana aumentou 27 vezes, a *urbana* chegou a ser 352 vezes o que era naquela época!

Esse mestre considera como *bourough* ou cidade, o grupo incorporado de 2.500 pessoas pelo menos.

Sob esta base pondera que, em 1920, *mais da metade da população americana*, classificou-se como urbana, a saber: *urbana*, 54.304.603 habitantes ou seja 51,4% do total; *rural*, 51.406.017, ou seja 48,6% do total!

Segundo Kneier, os povoados com população de 250 a 2.500 almas, elevaram-se a 8.142, com uma população somada de 4 milhões e 400 mil habitantes.

Somada esta população à que vive em centros incorporados — a população urbana sobe a 82 milhões e 500 mil, ou seja, 62%!

*Cidades* há que dão a percentagem de 77,82, e 92%!

Este fenômeno, fenômeno de concentração, é explicado, pondera Posada, pela hipótese de Laverseur, segundo a qual o *poder de atração dos grupos humanos é, em geral, proporcionado à sua massa*.

E isto porque a cidade, *sociologicamente* considerada, reputa-se como *centro de vida*, o meio mais adequado para o desenvolvimento da atividade pessoal, e para a expansão do bem-estar comum.

Por outro lado, considerada, também, *politicamente*, como unidade de governo, pode a cidade ocupar uma destas três posições: pode ser Estado-cidade — ou grau de governo local, estabelecido pela Constituição, ou ser simplesmente a criação ou o agente do governo geral (Wilcox — Posada, ob. cit., pág. 89).

Com a *cidade moderna* constituiu-se uma *forma típica de vida municipal* (Goodnow — Posada, ob. cit., pág. 89).

Portanto, sem a cidade, isto é, sem a fixação do homem ao solo, abandonado o seu nomadismo, não seria possível o *Município*, pois que êste, como Poder Político, é o governo das cidades, estas como a concentração de pessoas, vivendo em estado de vizinhança, em razão de interesses comuns.

E isso é o que nos vem do Município Romano, quando assentaram, como caracteres específicos: a) — um território determinado, próprio; b) — um povo que se afirmava como comunidade municipal; c) — uma organização, ou corpo deliberante — *cúria* — com seus magistrados, com própria personalidade; d) — culto de seus deuses (Lex Julia Municipalis).

A idéia de Município, como criação ou produto do processo histórico dos Estados, e de seu povo, debilita-se à medida que se dissolve e se apaga a realidade do interesse local próprio do núcleo que forma o Município, o qual, como tal e por seus representantes tem de certo modo a gestão de interesse de que se trata.

Sem dúvida que essa idéia de Município se realiza, segundo diversas formas, ainda que a



noção histórica e positiva, diferenciada do Município, parece excluir: a) a condição de independência, que possa convertê-lo em Estado-Supremo — pois que a Cidade-Estado, sob o aspecto jurídico, como tal, não é Município; b) a submissão ou absorção do núcleo local por parte de um organismo político superior, que venha a converter o Município em mero *distrito de governo administrativo*, sem personalidade própria, ou apenas em parte; c) — núcleos de formações regionais.

Por isso é que se diz que o *conceito geral* do Município, vem sendo elaborado sob o influxo dos grandes movimentos do regime municipal.

Mercê à consideração realista da sociedade política, composta e complexa, se vem precisando a noção geral, *sociológica e política*, do Município da qual tem sido recolhidas, entrelaçando-as, as seguintes idéias: a) a de *sociedade natural*, determinada por exigências reais da vida humana, que transcendem as puras relações de parentesco ou ascendência comum (real ou simbólico); em suma, doméstica, como exigências que são impostas pela convivência territorial ou espacial; b) a de *sociedade mais ou menos complexa*, compreensiva de relações que ultrapassem o primeiro núcleo social; c) a de *compenetração e harmonia entre os indivíduos e entre os diversos núcleos sociais que se condensam e vivem em um mesmo território ou espaço* (Posada, ob. cit., pág. 53).

Azcárate, por sua vez, considera que os Municípios não são *associações*, que surgem por vontade dos indivíduos, ou de governos, e sim, *pessoas sociais*, naturais e necessárias, cuja existência, governo e indivíduos devem reconhecer. Esta índole *natural do Município* — como formação espontânea — explica que se o considere como uma das sociedades humanas *fundamentais* (Posada, ob. cit., pág. 53).

Ahrens insiste que o Município é o segundo grau das sociedades fundamentais que abarcam todos os aspectos da vida humana. Não é circunscrição territorial, para um fim político; ao contrário, trata-se de uma comunidade de família para a persecução de todos os fins essenciais da vida (Posada, ob. cit., pág. 53).

Giner escreve que o Município não é uma delegação do Estado nacional — centralização —, nem a consequência de um contrato sinalagmático entre várias famílias — *federação* — tendo uma existência própria e substantiva, que não a recebe, tampouco do conjunto de seus membros. O Município se forma mediante a atração, de como um centro ideal de forças exerce sobre um certo número de famílias as quais se agrupam gradualmente, em torno deste centro comum, e se constitui em órgão e representante seu (Princ. de Direi. nat. Ed. 1916, pág. 247 — Posada, ob. cit. pág. 54).

O Município não *esgota* o círculo das relações humanas necessárias: em plano superior ao dos Municípios, agem os *impérios*, os *reinados*, as *nações*, e o Município se apresenta, sob ponto de vista doutrinário, como uma necessidade para

*graduar politicamente* a vida social, ponto de vista este que coincide com o de diversas escolas quando afirmam “que entre o indivíduo e o Estado nacional, devem organizar-se e sejam reconhecidos *círculos interiores*, e, como um dos principais, o Município” (Posada, ob. cit., pág. 55).

Na noção de Município combina-se a idéia de *comunidade natural com vida própria* — base real, sociológica, da autonomia — com a de *hierarquia jurídica* — base de subordinação.

E, sem dúvida, tratando-se de regime político do Município, devem combinar-se ambas as idéias: a de *autonomia* e a de *subordinação jurídica*.

Admitido o caráter de sociedade, para todos os fins humanos do Município, deve ele ser considerado, segundo Ahrens, sob o aspecto de Direito Privado, e de Direito Público.

Ao Direito Privado do Município, pertence tudo o que dependa de sua liberdade, de sua posição própria, de sua *autonomia*; ao público, tudo o que o Estado pode exigir d'ele, para fim público geral (Ahrens, Dir. Nat., pág. 508).

Por mais, Carrera Justiz, ensina que a idéia de Município “implica correlação político-administrativa, ou, pelo menos, política, com um poder superior, o do Estado, a quem a Municipalidade está submetida, em virtude de autonomia mais ampla.

O problema difícil do regime Municipal consiste, precisamente, em *harmonizar* as idéias de *autonomia* e de *subordinação*, dependendo a solução das mais variadas circunstâncias históricas, políticas, étnicas, econômicas, etc.

Concebido hoje o Município, no seu sentido de intensa vida social — a cidade — compreendido também como um órgão subordinado da economia nacional — a solução de tal problema dependerá — ou melhor, depende positivamente — das tendências que imperam na afirmação e construção da unidade política nacional, onde o Município se coloque.

Resumindo estas considerações e completando-as com uma determinação da característica diferencial do Município, poderia este definir-se, segundo Posada, em seu fundamental aspecto sociológico, como “um núcleo social de vida humana total, determinado ou definido naturalmente pelas necessidades de vizinhança”. (Posada, ob. cit., pág. 56).

A esfera em que se situa a competência do Município, disse Giner, está determinada pela relação de *vizinhança*, que alcança as de *coexistência* e *solidariedade*, que se estabelece entre as pessoas entrelaçadas neste círculo comum de vida.

Dita relação total desenvolve-se em relações particulares, tais as originadas pela contigüidade dos prédios, nas quais servem os meios de uns aos fins de outros (servidão); a construção e aproveitamento das vias interiores de comunicação, (ruas, etc.) e as exteriores (*caminhos e estradas vizinhos*) águas potáveis e esgotos, como tantas outras (ob. cit., págs. 247-248).



Comportaria, no fecho dêste ensaio, a definição de Município, encontrada no art. 1.º da Lei Orgânica dos Municípios da República de Cuba, datada de 29 de maio de 1908, nestes termos: "Para os efeitos desta Lei, o Município é a sociedade local, organizada politicamente, com autorização do Poder legislativo nacional, e compreendida dentro de uma extensão superficial, naturalmente determinada por necessárias relações de vizinhança". (Posada, ob. cit., pág. 63).

Também a Lei Municipal prussiana, de 15 de dezembro de 1933, define o Município como "uma célula, reconhecida pelo Estado, formada historicamente e constituída em unidade, resultante da vida em comum em um território de uma pluralidade de famílias e da coexistência local de instituições, estabelecimentos e obras, e incumbido de fomentar as energias do povo, que se desenvolve na comunidade local e de cuidar de sua convicção histórica e econômica". (Posada, ob. cit., pág. 67).

### CONCLUSÃO

Considerados os ensinamentos aqui reproduzidos, já agora podemos concluir que a "*autonomia-Municipal*", caracteriza-se:

a) Pela livre escolha, pelo povo do Município, das autoridades políticas, como representantes legítimos seus, entendido por êsse modo o corpo legislativo, e o agente executivo locais;

b) Pela imunidade dos vereadores, legisladores que são, tanto quanto os das órbitas Federal e Estadual;

c) Pela carta constitucional própria, tal como ocorre na América do Norte. Neste país, em virtude de dispositivo constitucional dos Estados-Membros, os Municípios têm capacidade política para elaborar sua carta constitucional. Entre nós, o preceito constante do Art. 28 da Constituição Federal em vigor, não é embaraço para que cada Município possa elaborar o seu "*home-rule-charter*" desde que se enquadre nos moldes do sistema político-constitucional vigente. Em regra, os Estados federados outorgam o "*home-rule-charter*" em forma de Lei Orgânica Municipal.

O pensamento dominante em nosso país, ao que se sabe, é pela permanência dessa modalidade.

Todavia, estamos em que um sistema eclético, consultaria melhor os interesses em jogo. Assim para as grandes cidades ou Municípios, como as capitais dos Estados, poderia a Constituição Federal admitir a elaboração do "*home-rule-charter*" além de serem os Municípios também classificados conforme sua população, teor de indústria, comércio e renda, no propósito de ser dilatada sua ação, na lei orgânica que viesse a ser outorgada;

d) Pela renda própria, consignada na Constituição Federal, tal como ocorre na vigente, de sorte a possibilitar plena expansão do núcleo social local, pois que quanto mais desenvolvida a célula, beneficiado será o todo ou a nação;

e) Pelo cancelamento dos parágrafos 1.º e 2.º do artigo 28 da Constituição citada, por serem êles restrições ao conceito de "*autonomia*"; e finalmente

f) Pela administração própria, no mais "latu sensu", com governo local, sem dependência alguma, do Governo Federal e do Governo Estadual.

Por êste modo entendido, a definição de "*autonomia*", aliás, pacífica entre os clássicos, é de "governo próprio do que é próprio".

Nada mais difícil do que se *definir*, ou *enumerar* a matéria enfeixada nos limites do que seja "*peculiar interesse*".

Meireles Teixeira, em excelente ensaio, trata do assunto, e, através dos inúmeros mestres consultados, não esconde as dificuldades doutrinárias, para tanto.

Aí são citados, além dos ensaístas estrangeiros, os nacionais, com menção de Barbalho, Carlos Maximiliano, Pedro Calmon, Castro Nunes, Marques dos Reis, Pimenta Bueno, Francisco de Campos, e outros.

Êste último, encarece ser "óbvio que ao município não pode competir qualquer intervenção em negócios que, pelo seu caráter, natureza e extensão, não se contenham nos limites da sua competência territorial. O seu poder de regular é coextensivo do seu poder de governo: o seu poder de governo tem por limite a peculiaridade dos interesses ou negócios sobre os quais se exerce a sua competência; a *peculiaridade dos interesses ou negócios de competência municipal se define pelo seu caráter*".

Como se vê, os mestres de mestres, encontram embaraços numa definição que abarcasse toda a matéria característica do *peculiar interesse*.

Ao nosso ver, impõe-se uma tentativa constitucional federal, delimitando o campo do que se colha por *peculiar interesse*.

E' o *Municipalismo*, de mãos dadas com o *federalismo*, na participação de *direitos e encargos*.

O restante, ficará por conta da própria conduta humana, no *núcleo local*, e na sua expressão de substractum social da Nação. Seria o *jus oritur factum*.

As Capitais, por exemplo, enfeixam em sua órbita maior soma de serviços, tais como a polícia de trânsito, pronto socorro, bombeiros que, de ordinário, em outros municípios, são desconhecidos, ou a carga da esfera estadual.

Essa apreciação convida a profunda meditação sobre a extensão e dificuldades da matéria.

Passando, nesta altura, para o adminículo final da tese, a saber "conceito político-social do Município" — devemos considerar que, se — *conceito* é o que o espírito concebe, ou melhor, é *entendimento* — o *conceito-sociológico* do Município implica a idéia de base essencial, ou a existência de um núcleo de vida intensa e densa, pugnando pelo bem-estar geral.



E o "conceito-político" do Município, por sua vez, liga à idéia de que aquêle núcleo de vida humana, intensa e densa, sôbre um território dado, existência de um corpo eleitoral, com capacidade de livre escolha de seus governantes locais, tanto para elaboração de suas leis, quanto para a execução de serviços de imediato interesse comum.

Outro aspecto do que se entenda por "*conceito-político*" do Município, seria a condição política do *núcleo humano*, em relação a um Poder dominador — *imperium* — situação distinta da

que caracterizava a Cidade-Estado, da Grécia antiga, que era independente; e da *Civitas* romana, que tinha o império pela sua frente, como força dominadora do Município.

São estas as razões e conclusões, que nos permitimos aduzir e a oferecer, como solução que encontramos para a tese proposta, rogando especiais excusas pelas imperfeições do trabalho, que serão abundantes, ao lado do apêlo que, também formulamos, para os doutos suplementos dos eruditos na matéria, que terão de apreciá-la e julgá-la.

\* \*

•

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 fôra 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. E' 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 êste 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 dêsse tipo de transferência que, de acôrdo 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 êsses servidores. E' de crer mesmo que nesse sentido ela tenha sido introduzida no projeto. — Revista do Serviço Público, junho, 1949.



# ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO OFICIAL ADMINISTRATIVO ISIDORO ZANOTTI

## Os problemas demográficos da Índia e do Paquistão

S. CHANDRASEKHAR

(Tradução de Maria de Lourdes Lima Modiano)

*O Dr. Sripati Chandrasekhar é Professor e Diretor da Seção de Estudos Econômicos da Universidade de Anamalai, na Índia.*

*De 1944 a 1946 deu um curso sobre problemas econômicos indus na Universidade da Pensilvânia, em Filadélfia e no Instituto de Estudos Asiáticos, em New York.*

*Foi um dos autores escolhidos pela UNESCO para a elaboração dos trabalhos destinados à série "Problemas de Alimentação e População", tema dos debates daquela organização internacional de 1949.*

### INTRODUÇÃO

O PROBLEMA demográfico da Índia resulta, em primeiro lugar, de uma notável fecundidade, aliada a uma mortalidade muito elevada, que vem decrescendo lentamente. O aumento, que representava mais de quatro milhões de indivíduos por ano antes da divisão da Índia, não chegaria a constituir problema independente da questão da forte mortalidade, se a Índia dispusesse de recursos suficientes, para absorver essa população suplementar sem afetar seu nível de vida. Mas o nível de vida da Índia é tão baixo que qualquer aumento no número de famílias pobres pode ter resultados desastrosos; e, como essas famílias já são muito numerosas, é lícito pensar que tal aumento faria surgir graves problemas para toda a população. A densidade de população da Índia, nas regiões agrícolas e nos bairros pobres das cidades, embora não seja tão forte quanto em certos países superpovoados do mundo, é muito elevada para permitir uma atitude puramente passiva; e não se vê como atender às necessidades de grande número de pessoas. A emigração tampouco oferece escoadouro à população indú. Mesmo que certos países se disponham a receber imigrantes indus, não poderiam eles certamente receber quatro milhões por ano; e, considerando a tempera desse povo caseiro, não haveria muita possibilidade de vê-los deixar a Índia em tão grande número, cada ano. Quer a população aumente em mais de quatro

milhões por ano, ou de 50 milhões em dez anos, quer seu total atinja 350 milhões, 400 milhões ou mesmo mais, nada disso constituiria necessariamente um problema, se os habitantes, na sua grande maioria, para não dizer na sua totalidade, pudessem gozar, relativamente à alimentação, à saúde, ao vestuário, à habitação, às possibilidades de emprego e ao descanso, do mínimo indispensável a uma vida decente. Tal, porém, não acontece. Mais difícil ainda é o problema suscitado pelas deficiências notórias da população indiana, no plano qualitativo. E, como a qualidade da população liga-se à respectiva importância numérica, não seria possível melhorar a qualidade, sem exercer um controle sobre a quantidade. É fácil, portanto, compreender-se como a proliferação da população indú pode afetar e mesmo comprometer todo o desenvolvimento econômico e social da Índia e seu lugar no mundo moderno.

### I — Aumento da população

A população global da Índia e do Paquistão eleva-se hoje a quase 450 milhões de almas, ou seja, cerca de um quinto da população do globo. Essa população, em 1947, estava calculada em 336 milhões para a Índia e 71 milhões para o Paquistão, mas isso era apenas uma estimativa e provavelmente inferior à realidade, uma vez que na demografia da Índia inúmeros fatores permaneciam desconhecidos.

No século XVI, segundo certos cálculos aproximativos, a população da península indú era de cerca de 100 milhões. Em meados do século XIX, atingia ela cerca de 150 milhões. Em 1881, época em que se realizou, de maneira aliás incompleta, o primeiro recenseamento regular, a população se elevava a 254 milhões. Em 1931, isto é, cinquenta anos mais tarde, o recenseamento acusava a cifra de 353 milhões, o que representava um aumento de 10,6% em comparação com 1921. Finalmente, o último recenseamento levado a efeito em 1941, deu a cifra de 389 milhões, representando um aumento de 15% com relação a 1931, ou 50 milhões de almas a mais. Prevalecendo as tendências atuais em matéria de natalidade e de mortalidade, é possível que o recenseamento de 1951 revele um aumento da mesma categoria.



Embora seja elevada a taxa de aumento da população da Índia, esta jamais foi anormal. Por exemplo, entre 1872 e 1941, antes da divisão do país em duas partes, a população da Índia aumentou em 54%. Durante o mesmo período, a do Reino Unido aumentava em 56% e a do Japão, em 136%. O aumento não se processou, pois, em ritmo muito acelerado. Mas processou-se de modo irregular, durante anos, pois resultou essencialmente não do aumento da natalidade, mas das variações da mortalidade. A cifra da população variou em função da existência ou da ausência de guerras, fomes, epidemias. Conforme surgiam ou desapareciam esses flagelos, a população aumentava ou diminuía. A limitação voluntária da natalidade nenhuma influência importante teve na cifra da população indiana. Até 1901, essa população permaneceu quase estacionária. Entre 1901 e 1921, houve aumentos irregulares e espasmódicos; mas entre 1921 e 1941, dois aumentos foram verificados, um de 10,5% e outro de 15%. Se a saúde pública continuar como atualmente e se não houver fome, é possível que o recenseamento de 1951 evidencie um aumento considerável.

Contudo, o problema demográfico da Índia não resulta da taxa de crescimento e sim do número absoluto dos habitantes que se acrescentam, de dez em dez anos, à população existente. Dada a cifra elevada da população atual da Índia, uma taxa de crescimento mesmo modesta, correspondendo, por exemplo, a 10 ou 15% faz aumentar a população em 50 milhões de indivíduos (como aconteceu entre 1931 e 1941). Essa cifra representa, porém, uma população maior do que a de todos os países europeus, com exceção da Alemanha e da Rússia, ou de todos os países da América Latina. E' a importância desse aumento líquido que gera o problema, por isso que anula quaisquer esforços tendentes a melhoria do nível de vida dos indianos, nível este que, no consenso geral, já é baixíssimo. Todos os esforços para aumentar a produção dos gêneros alimentícios ou outros recursos e desenvolver as facilidades existentes, de modo a melhorar a parte que cabe a cada um dos habitantes da Índia, são, portanto, anulados, em grande parte devido ao aumento da população. A melhoria do nível de vida da Índia não pode, pois, nas circunstâncias atuais, conciliar-se com o crescimento constante de sua população.

## II — Fecundidade

Entre os vários fatores demográficos, o índice de natalidade é o mais importante, por isso que as diferenças de fecundidade entre as nações constituem o próprio âmago do problema mundial da população. Dentro de uma nação, as variações da fecundidade que se evidenciam entre os diversos grupos étnicos, culturais, econômicos ou religiosos, dificultam sobremodo o estabelecimento de uma política democrática em matéria de população.

Se se pensa tomar por base as estatísticas do movimento da população da Índia que, como se sabe, são geralmente inferiores à realidade devido as falhas das declarações, verifica-se que o índice

de natalidade se situa entre 45 e 50. Para 1941, é de 43, o que se compara às cifras elevadas registradas no Egito (47 em 1940), na Palestina (40 em 1935), em Porto Rico (40 em 1942) e no México (42 em 1940). Não nos caberia referir aqui as correções que se deveriam fazer às estatísticas de natalidade, quer quanto às falhas das declarações, quer quanto aos erros de avaliação. Mas a tabela que adiante reproduzimos dá a taxa de nascimentos e de óbitos, por milhar de habitantes, na Índia, desde 1885. O que importa observar, no tocante à taxa de natalidade, não é o fato de ser ela uma das mais elevadas do mundo, senão o de não haver demonstrado qualquer tendência a decrescer no decurso destes últimos cinquenta anos. E' evidente, por essa tabela, que o número de nascimento não tende de modo algum a diminuir; as fracas variações que se pode observar devem ser consideradas como flutuações naturais e normais, dada a importância das cifras em questão.

Quanto à diferença de fecundidade entre a cidade e o campo, esta se manifesta na Índia como nos outros países. Nos países industrializados do Ocidente a fecundidade começou por decrescer nas zonas urbanas e as zonas rurais em geral acompanharam mais tarde esse movimento. A razão é que a industrialização se aliou a uma limitação voluntária, cada vez mais generalizada, do número de filhos. E' possível que o mesmo aconteça um dia na Índia, mas até hoje tal não aconteceu. A relativa fraqueza da fecundidade nas regiões urbanas só se explica na Índia pela predominância desfavorável do sexo masculino nas cidades; de fato, o elemento feminino é relativamente inferior em número e muitos homens vivem sós. Os operários são, na realidade, de origem rural e somente procuram trabalho nas cidades quando forçados pela pobreza do campo. Chegam sós, sem mulher nem filhos. Quando melhoram as condições agrícolas, grande número desses operários voltam à aldeia natal onde se entregam novamente à lavoura. A diferença de fecundidade entre a cidade e o campo provém também talvez da mortalidade infantil, elevada nas cidades. De qualquer forma, essa diferença por enquanto não encontraria explicação na existência ou na adoção de processos anticoncepcionais.

O estudo das variações da fecundidade, em função das ocupações profissionais e das rendas, evidencia sempre uma ligeira diminuição do número de nascimentos nas classes mais favorecidas. Estas compreendem, em geral, as castas chamadas superiores, que recebem melhor educação, têm ocupações mais lucrativas e, por conseguinte, gozam de um nível de vida mais elevado do que as outras. Neste caso ainda, a redução da fecundidade não se explicaria pela limitação voluntária do número de filhos. Embora não disponhamos de dados precisos sobre o assunto, podemos afirmar que a verdadeira causa dessa situação é a reprovação social aos casamentos de viúvas, o que priva inúmeras mulheres da possibilidade de serem mães. Como essa reprovação em geral não existe entre as classes menos favorecidas pela fortuna, que correspondem em conjunto às castas chamadas inferiores, estas apresentam elevado índice de fe-



cundidade. O ligeiro declínio verificado na fecundidade de certos grupos da população indiana não se tornou, pois, uma tendência acentuada e a diminuição não é suficiente para afetar o aumento futuro da população. Se os índices de natalidade e de mortalidade não se modificarem, a população

da Índia e do Paquistão, em 1951, terá atingido cerca de 450 milhões. Se não houver modificação, o único fator, portanto, que poderá diminuir o ritmo do aumento da população indu será não a limitação voluntária do número de nascimentos, mas a taxa elevada de mortalidade. O fato não deixa de ser triste.

### ÍNDICES DE NATALIDADE E DE MORTALIDADE NA ÍNDIA, POR MIL HABITANTES, DESDE

1885

A N O S	ÍNDICE DE NATALIDADE		ÍNDICE DE MORTALIDADE		CRESCIMENTO NORMAL	
	SEGUNDO DECLARAÇÕES	SEGUNDO AVALIAÇÕES	SEGUNDO DECLARAÇÕES	SEGUNDO AVALIAÇÕES	SEGUNDO DECLARAÇÕES	SEGUNDO AVALIAÇÕES
1931-35.....	35	46.7	24	31.2	11	15.5
1931-21.....	35	46.7	26	33.8	9	12.9
1921-11.....	37	49.3	34	44.2	3	5.1
1901-11.....	38	50.7	34	44.2	4	6.5
1890-01.....	34	—	31	—	—	—
1885-90.....	36	—	26	—	—	—

### III — Mortalidade

O ritmo de crescimento da população indiana, neste último século diminuiu essencialmente pelas variações da mortalidade a qual, aliás, sempre permaneceu elevada. As fomes, as epidemias, a falta de higiene e as guerras exerceram influência sobre o índice da mortalidade, apesar do desaparecimento quase total do último desses fatores nestes cinquenta anos. Mesmo durante os anos "normais", o índice de natalidade sempre foi elevado não só devido à falta evidente de organização sanitária e de higiene pública, como devido à alimentação geralmente defeituosa ou insuficiente. Esse índice aumentou de modo alarmante durante os maus anos, isto é, quando a escassez de recursos alimentares provocou epidemias ou fomes. Poder-se-á quase dizer que a fome e as epidemias foram os únicos fatores que influíram na rapidez do aumento da população da Índia no século passado.

O índice de mortalidade da Índia elevou-se a 30 óbitos por mil habitantes. A cifra oficial em 1931 era 24 e em 1940, 22, mas esses índices são certamente inferiores à realidade, uma vez que os óbitos nem sempre são declarados. Em outras palavras, mais de dez milhões de pessoas morrem anualmente na Índia! Se é alarmante o índice de mortalidade, também anormal é a maneira pela qual se distribuem esses óbitos entre os diferentes grupos de idade. O fator mais assustador nesse particular é a grande proporção de óbitos entre as crianças de menos de um ano e entre as parturientes ou mulheres em idade de ser mães. O índice de mortalidade infantil é muito elevado: quase a quarta parte das crianças morre no primeiro ano

de existência. Segundo os cálculos oficiais, a metade das criancinhas morre antes de chegar a um mês e entre as que não chegam a essa idade, 60% morrem na primeira semana após o nascimento. A mortalidade continua elevada durante toda a primeira infância. Durante um ano médio, 49% do número total dos óbitos ocorre entre crianças de menos de dez anos, enquanto que na Inglaterra essa proporção é apenas de 12%.

No que tange a mortalidade entre as parturientes, os números não são menos assustadores. Sir John Megaw, quando diretor dos Serviços Médicos da Índia, fez realizar pesquisas estatísticas, demonstrando que o número de óbitos entre as parturientes atinge 23,5 por mil nascimentos; quer dizer pelo menos 200.000 mulheres morrem, anualmente, em consequência da maternidade e, em mil mulheres jovens, cem são condenadas a morrer ao dar à luz uma criança. Em resumo, em cem criancinhas que nascem, uma quarta parte morre antes de um ano. Ao completar o quinto aniversário, 40% desses indivíduos já desapareceram, e ao chegarem aos 20 anos, 50% apenas ainda estarão vivos. Aos sessenta anos, apenas 15% terão sobrevivido. Mas apesar do índice de mortalidade atual, a população da Índia e do Paquistão eleva-se, em média, a 5 milhões anualmente. No decurso destes últimos vinte anos, houve, porém, uma diminuição geral e constante da mortalidade. Esta certamente teria diminuído ainda mais, se os sábios programas elaborados por vários comitês de estudos, com o fim de melhorar o estado de saúde da população, tivessem sido efetivamente postos em execução. Calculou-se que uma melhoria, mesmo ligeira, das condições sanitárias atuais poderá salvar a vida



de 3 milhões de crianças. Uma vez conseguido esse resultado, a população da Índia aumentaria, não mais em 5, mas em 8 milhões anualmente e é possível que o aumento de 83 milhões que se verificou entre 1921 e 1941 se repita entre 1941 e 1951.

Repetimos: todo plano que vise a redução do índice de mortalidade somente poderá ter consequências desastrosas para a Índia, a menos que seja acompanhado pela limitação voluntária do número de nascimentos.

Hoje, porém, a taxa da mortalidade constitui o fator determinante da situação demográfica da Índia. Desnecessário seria acentuar o que há de excessivo e de trágico nessas perdas de vidas humanas. Aliás, não é só. Entre os que escapam à morte, muitos há que não participam verdadeiramente da vida e que não podem ser incluídos no número de indivíduos sadios, ativos, capazes de trabalhar e produzir; as deploráveis condições sanitárias do país são responsáveis por essa situação.

#### IV — A doença

Se as informações existentes sobre o índice de natalidade e de mortalidade são incompletas e pouco exatas, menos satisfatórias ainda são as que se referem às doenças. As regiões agrícolas da Índia e do Paquistão, onde vivem mais de 80% da população, não dispõem nem de hospitais nem de clínicas convenientes, nem de serviços médicos de caráter geral ou especializado. E' impossível, por conseguinte, calcular-se o número total dos doentes. Quanto às zonas urbanas, existem, porém, certas cifras que seria necessário multiplicar por cinco ou seis para darem uma idéia do número de doentes em todo o país.

Assim é que segundo fontes oficiais, o impaludismo é diretamente responsável por um milhão de mortes pelo menos, nos anos normais, o que significa, na realidade, que, pelo menos, três milhões de pessoas morrem anualmente de impaludismo. Se 3 milhões morrem dessa doença, parece evidente que pelo menos dez milhões dela sofrem. Para tratar esses doentes (supondo-se que recebam efetivamente os cuidados de médicos qualificados ou de charlatães) e para mantê-los em estado de saúde precária, devem ser necessárias verbas consideráveis, sem contar as despesas indiretas, resultantes das horas de trabalho perdidas para os

campos, fábricas e escritórios. Depois de um ataque de impaludismo, o rendimento do trabalho do indiano, já normalmente baixo devido à insuficiência do regime alimentar, diminui ainda mais; por outro lado, fica o mesmo menos apto a resistir às várias doenças que devastam os campos da Índia. As doenças podem ser consideradas como exercendo uma seleção natural, por isso que, quando terminam matando o doente, fazem desaparecer os elementos mais fracos, mas não se poderia dizer que melhorem a "qualidade" demográfica dos que, por pouco, escapam de morrer. Se examinarmos, sob esse ponto de vista, as estatísticas relativas ao estado sanitário da Índia, teremos diante dos olhos um quadro triste demais para comentários.

Mas não é só o impaludismo. O cólera, o "kala-azar", a varíola, o beribéri, a disenteria, a tuberculose, o anquilostomose, a filariase, a verminose e as doenças venéreas se manifestam por toda parte, exigindo seus tributos. Há também a lepra, a cegueira total ou parcial, as perturbações mentais, a debilidade mental e cerca de outras vinte enfermidades ou afecções. E' possível, até certo ponto, curar ou (o que é mais importante) prevenir essas várias doenças mas, na Índia, a falta de amplos serviços médicos bem organizados e dispondo de pessoal suficiente e competente, torna esses males muito perigosos. A medicina curativa só poderá resolver o problema pela metade. Enquanto a vitalidade dos habitantes e sua resistência à doença permanecerem precárias em consequência da pobreza, da má alimentação e da ignorância, enquanto prevalecerem condições deploráveis de higiene nas cidades e aldeias, a medicina só poderá levar ao problema soluções parciais.

Apesar da insuficiência dos dados existentes sobre as causas específicas da mortalidade, pode-se ter uma idéia da situação pelo quadro que damos a seguir, correspondente a um ano típico de antes da guerra — 1939. Esse quadro mostra em que proporção as várias doenças são responsáveis pelo índice geral da mortalidade que, em 1939, foi de 22,2. E' bem provável que quando não há médico presente, como acontece freqüentemente, a causa da morte é dada nas declarações como "febre". Essa falta de informações precisas anula os esforços do Serviço de Saúde Pública, por isso que as autoridades que desejariam tomar medidas para reduzir o índice de mortalidade, não podem conhecer exatamente as causas que contribuem para elevar esse índice.

	CÓLERA	VARÍOLA	FEBRE	DISENTERIA E DIARRÉIA	VIAS RESPIRATÓRIAS	FERIMENTOS	OUTRAS CAUSAS
Número de óbitos por 1.000 habitantes.....	0,4	0,2	0,1	13	0,9	1,8	5,8
Porcentagem do número total de óbitos por 1.000 habitantes.....	1,8	0,9	0,5	58,1	4,1	8,1	26,1



V — *Fatores sociais*

A situação demográfica de uma região resulta, em grande parte, de suas particularidades sociais, as quais, por seu lado, influem nos nascimentos, nos óbitos e nas migrações. O problema demográfico da Índia poderia ter outra feição se não houvesse no país certas instituições sociais, tais como o casamento precoce, a universalidade do casamento, a interdição do casamento de viúvas, a estrutura das famílias indus e vários outros costumes, crenças e instituições com influência desfavorável para a masculinidade. E' da existência dessas instituições, baseadas em tradições sociais e religiosas próprias da Índia e que condicionam um número considerável de indivíduos, que resulta o problema demográfico atual.

O casamento precoce e a universalidade do casamento são aspectos predominantes da sociedade indu. As moças na Índia atingem a puberdade entre doze e quinze anos e, embora seu desenvolvimento físico não esteja completo, fisiologicamente estão aptas a terem filhos. E não são raros os casos de maternidade aos quatorze ou quinze anos. O relatório do Comité sobre o casamento e os relatórios da Conferência geral das mulheres indianas revelaram que cerca de 50% das moças indus se casam antes dos quinze anos. Se os casamentos de crianças foram praticamente abolidos, as mulheres de quinze a vinte anos, porém, são quase todas casadas. As moças do campo casam-se logo que chegam à puberdade; logo começam a ter filhos e reduzem o período de amamentação, diminuindo assim os intervalos entre os nascimentos o que, infelizmente, não raro lhes encurta a vida.

O segundo fator é a universalidade do casamento. Todos os indianos, todas as indianas, mais tarde ou mais cedo, se casam. O casamento é quase um dever religioso. Como o indivíduo não precisa de um ganha-pão para casar-se e como as preferências individuais quase não entram em linha de conta na escolha do cônjuge, nenhum fator econômico se opõe ao casamento. Num ano de recenseamento, como o de 1939, verifica-se que o número de homens casados é de 467 sobre 1000 e o número de mulheres casadas é de 492 em 1000. Em outras palavras, com exceção de algumas viúvas e viúvos, de alguns ascetas e mendigos, quase todas as pessoas com idade de serem casadas o são efetivamente. Difícil seria prever quando será possível que se possa fazer sentir na Índia certas influências favoráveis à elevação na idade do casamento: estudos prolongados, empregos lucrativos, desejo de melhorar a situação pessoal e social, liberdade de escolha no casamento e todos os outros fatores que, normalmente, têm seu papel nas sociedades ocidentais. Quando mais depressa, porém, as considerações desse gênero começarem a entrar em linha de conta, mais depressa poderão ser resolvidos certos problemas sociais da Índia.

Uma outra característica notável da sociedade indu é a inferioridade numérica do elemento feminino. Desde que foram instituídos os recenseamentos regulares no país, essa inferioridade nu-

mérica sempre se tem evidenciado. Em 1941, havia apenas 934 mulheres para 1000 homens. Em 1921 e em 1931, a proporção era de 940 por 1000. Na Inglaterra e no país de Gales, por exemplo, essa relação, em 1940, era de 1000 por 940, isto é, havia, pelo contrário, uma predominância do elemento feminino. A relação entre o número de mulheres e de homens tem diminuído constantemente na Índia desde 1901, sendo provável que no recenseamento de 1951 nenhuma alteração sensível se evidencie nesse particular.

Muitas explicações têm sido alvitradas acerca desse problema. Há quem atribua essa diferença unicamente ao fato de o recenseamento ser incompleto quanto ao elemento feminino. A explicação não é absurda, mas, nestes últimos cinquenta anos, os serviços de recenseamento indus melhoraram muito e, apesar disso, a predominância dos homens sempre se tem acentuado ao invés de diminuir. Pensam outros que a predominância dos homens seja um índice de "decadência racial", mas a masculinidade é ainda mais desfavorável no Norte e no Noroeste, isto é, em certas regiões que atualmente fazem parte do Paquistão, onde vivem as raças chamadas "guerreiras". Não podemos compreender o que seja exatamente uma "decadência racial" e, ainda menos, sob o ponto de vista científico, compreendemos as causas de tal decadência. Supondo-se que essa explicação tenha foros de verdade, os povos viris do Noroeste apresentariam, justamente mais sinais de decadência. A situação seria, pois, paradoxal e a explicação não parece convincente.

Algumas pessoas, como o Comissário do Recenseamento de Bombaim (1921) e o Comissário do Recenseamento da Índia (1931) oferecem, por seu lado, uma explicação de ordem biológica. Segundo o primeiro, "o sistema indu das castas com seu *gotra* (clan) exógamo e sua casta endógama, constitui um perfeito mecanismo de preservação do que se denomina em genética "a pureza da estirpe". A endogamia impede a hibridação no exterior, enquanto que a exogamia impede o nascimento de uma nova estirpe pura, no seio da antiga, pelo isolamento de um caráter não comum a toda a estirpe. O Comissário do Recenseamento da Índia aceita esse ponto de vista e declara: "quer a idéia se justifique inteiramente ou não, é preciso reconhecer-se que se, como consequência dos casamentos consangüíneos ou por qualquer outra razão, existe uma tendência natural para engendram-se mais mulheres do que homens em determinada casta, essa particularidade tem toda probabilidade de perdurar, enquanto os casamentos consangüíneos continuarem a dominar como regra". Essa explicação é, pelo menos, plausível, mas nossos conhecimentos não nos permitem saber se o sistema das castas indus realmente tem repercussões no plano genético. Na hipótese de ser em parte verdadeira essa explicação, isto é, se a frequência dos casamentos consangüíneos é, de um modo geral, nociva, o fato não poderia porém explicar a masculinidade no nascimento.

As estatísticas existentes dão uma imagem completamente diferente da situação. De fato, en-



tre as idades de um e cinco anos, há na Índia um excedente de meninas e somente no grupo de idade seguinte começa a masculinidade a dominar e a proporção maior passa para o lado dos rapazes. Uma explicação mais racional da pequena importância numérica do elemento feminino seria, pois, a seguinte: embora a menina, ao nascer, esteja francamente mais apta a sobreviver ao menino, essa vantagem fica provavelmente neutralizada na primeira infância, devido à negligência relativa com que são tratadas e, durante a adolescência, por suas maternidades precoces e muito freqüentes. Como os pais indus dão muito mais importância aos filhos varões, todos eles tendem a tratar as meninas com certo descaso, principalmente quando vítimas das doenças infantis. Essa situação, aliada à precocidade do casamento e à multiplicidade das maternidades, acarreta entre as mulheres grande número de mortes prematuras. No que diz respeito à China, existem informações semelhantes, que mostram que essa explicação tem sua razão de ser. O Dr. Ta Chen, discutindo a questão da masculinidade na região de Kounming diz textualmente: "Parece provado que na China nascem relativamente mais meninas do que meninos, mas quando essas crianças crescem o número de meninos se nivela ao das meninas o que indica, evidentemente, uma proporção maior de óbitos entre as meninas". Isso se pode atribuir ao fato de que, no Extremo Oriente em geral e na China em particular, os pais preferem ter filhos varões para garantirem a continuação da linhagem e a celebração do culto dos antepassados. Por isso mesmo, se descuidam inconscientemente das meninas, e a taxa de mortalidade entre estas torna-se mais elevada.

A reprovação social ao casamento das viúvas constitui outro aspecto característico da situação demográfica na Índia. Essa situação está intimamente ligada a diversos problemas sociais, uma vez que qualquer instituição social condenável gera outra igualmente prejudicial e assim sucessivamente, ao infinito. Essa "esterilização social" das viúvas, acarreta grandes diferenças de idade entre maridos e mulheres. Com efeito, como os viúvos na sua maioria casam novamente e não podem casar-se com viúvas, têm que escolher espôsas muito mais jovens do que eles. Essa disparidade de idade provoca o aumento do número de viúvas, uma vez que o marido velho normalmente antes da jovem espôsa a qual, naturalmente, não poderá mais casar-se. O excedente do número de homens sobre o número de mulheres concorre, pois, para que se perpetue o costume de casar as moças muito cedo. Como os solteiros e os viúvos são obrigados a casar com mulheres muito mais moças do que eles, o número de viúvas só tende a aumentar. Como, por outro lado, as viúvas não podem contrair novas núpcias, a viuvez diminui o número já pequeno de mulheres que podem ser escolhidas para espôsa e tudo isso acaba realmente diminuindo a importância do elemento feminino. É um verdadeiro círculo vicioso. Assim, o equilíbrio demográfico tão pouco satisfatório da Índia caracteriza-se, antes de mais nada, pelo crescimento

considerável da população de dez em dez anos e pelo terrível desperdício de vidas humanas que acompanha esse crescimento.

## VI — Melhoria da Agricultura

Como remediar essa situação? O problema demográfico deve ser estudado em função dos meios de subsistência e, em particular, dos recursos disponíveis. Cerca de 70% dos habitantes da Índia vivem da agricultura; mas a extensão das terras cultivadas diminui de ano para ano em proporção ao número de bocas a alimentar. Não se pode escurecer que o solo da Índia esteja atualmente superpovoado. A agricultura indiana caracteriza-se por métodos de exploração primitivos, por sua subordinação aos caprichos da "mousson" e pela subdivisão ou fragmentação das terras devido às leis indus e muçulmanas que regem as sucessões (os bens imóveis são em geral distribuídos eqüitativamente entre todos os herdeiros varões) o que torna as propriedades difíceis de arrendar e multiplica excessivamente o número dos que vivem da terra. Existe, ademais, na Índia um sistema quase medieval de impostos territoriais que provoca a proliferação dos intermediários que vivem como parasitas; estes reivindicam as propriedades em nome de direitos mal adquiridos e absorvem, sem mérito, uma parte considerável dos rendimentos das mesmas. O atraso da técnica agrícola da Índia explica não somente a insuficiência do rendimento médio dos operários agrícolas, que é fraco mesmo em comparação com o dos camponeses japoneses ou chineses, como também o fato de o solo se deteriorar gradativamente em consequência da erosão e do desflorestamento.

Não se deve concluir daí, porém, que seja impossível melhorar-se a agricultura indus e seu rendimento. Segundo as estatísticas oficiais de 1939, a terça parte das terras cultiváveis não é explorada (sem falar nas terras alqueiradas). As estatísticas oficiais relativas ao conjunto de províncias da Índia (com exclusão dos Estados indus antes da divisão da Índia em duas partes) dão as seguintes cifras:

<i>Superfície agrícola</i>	<i>Número de hectares</i>
Superfície total segundo os dados do cadastro .....	266.960.000
Florestas .....	35.800.000
Terrenos não disponíveis para cultura ..	58.000.000
Terrenos cultiváveis mas não valorizados (além das terras alqueiradas) .....	61.440.000
Terras alqueiradas .....	20.400.000
Superfície total das terras semeadas ....	91.960.000

Assim, de 173 milhões de hectares de terras cultiváveis, apenas 53% estão semeadas, 11,8% permanecem em alqueire e 35,8% são cultiváveis mas não exploradas. Quanto aos terrenos "não disponíveis para cultura", a Comissão Real de Agricultura declarava em 1926: "É difícil acreditar-se que toda a superfície atualmente considerada imprópria à cultura e que representa 60 milhões de hectares, ou seja, 22,5% da superfície total da Índia britânica (província) seja realmente imprópria à cultura ou não disponível".



A Índia ainda não esgotou, pois, seus recursos em terras cultiváveis, mas as terras cultivadas parecem ter sofrido os danos da erosão e terem sido esgotadas por métodos primitivos de exploração. Graças aos métodos científicos da agricultura moderna, que permitem combater a erosão e regenerar o solo, dever-se-ia chegar a dobrar o rendimento das terras cultivadas e valorizar grande parte das terras consideradas não cultiváveis; essa melhoria será da máxima utilidade, mas poderia apenas resolver uma pequena parte das dificuldades existentes.

Se é possível, com o auxílio da ciência, aumentar o rendimento da terra e cultivar maiores áreas, isso não bastará, porém, para melhorar o nível de vida de toda a população indiana nem para resolver inteiramente o problema demográfico, enquanto a indústria e outras atividades produtoras não atraírem grande número dos que atualmente vivem da terra.

#### VII — Industrialização

A industrialização é apresentada muitas vezes como remédio fundamental para os problemas demográficos da Índia. Qualquer discussão sobre a possibilidade de dar-se à industrialização da Índia um impulso rápido e generalizado fugiria aos objetivos do presente trabalho. Entretanto, é preciso observar que a Índia possui, até certo ponto, os recursos indispensáveis à industrialização, isto é, as matérias-primas, os capitais, a mão-de-obra qualificada, os escoadouros e os conhecimentos técnicos necessários. A industrialização que se processou na Índia nestes últimos trinta anos não contribuiu, porém, para resolver o problema demográfico, isso por não se ter operado de modo sistemático e regular e por que o número de pessoas que ingressaram nos empregos lucrativos oferecidos pela indústria moderna não chegou nem a 1% da população total.

Essa industrialização que se fez, pode-se dizer, ao acaso, acarretou também o desaparecimento parcial do artesanato, o que aumentou o número de desempregados. Somente uma industrialização rápida e de grande envergadura, acompanhando um plano bem delineado e se processando juntamente com o desenvolvimento do artesanato (uma coisa não se opõe necessariamente à outra) poderá remediar o aumento contínuo da população, atraindo para as fábricas uma parte dos habitantes dos campos superpovoados.

A industrialização da Índia tem grande importância para a solução do problema demográfico e isso por duas razões: contribuirá para aumentar o rendimento, colocará à disposição dos indianos grande número de produtos cuja necessidade se faz sentir grandemente e lhes proporcionará toda espécie de vantagens; transformará assim a economia atual, fazendo a Índia passar da miséria

para a abundância. Além disso — e é este talvez o ponto mais importante para a Índia — a industrialização favorecerá o aparecimento de novos modos de vida de tipo urbano, que provocarão a limitação voluntária do número de nascimentos. Não nos cabe examinar aqui as causas desse encadeamento de fenômenos, mas é assim que os acontecimentos se sucederam no Reino Unido, nos Estados Unidos e no Ocidente em geral e no Japão e não vemos por que na Índia a industrialização não possa ser acompanhada, como nos outros países, de uma diminuição da fecundidade.

#### VIII — Migrações

Que diremos das migrações como solução do problema demográfico da Índia? No que toca a emigração para o exterior, parece-nos que a mesma não é possível, uma vez que todas as terras do mundo ou estão colonizadas ou se encontram sob a autoridade de algum Estado. Embora certos países, como a Austrália, o Brasil, o Canadá, sejam pouco povoados e disponham de vastas áreas, a emigração para os mesmos deve permanecer fora de cogitação, uma vez que nenhum deles estaria disposto a acolher milhões de indus. O mundo ainda não se resolveu a adotar, em matéria de migrações, uma política internacional baseada na avaliação equitativa das exigências e dos recursos dos diversos países e das respectivas populações e, se reconhecemos, como se impõe, que todo país tem o direito de resolver sobre a composição de sua população, a Índia não pode insurgir-se contra a atitude de certos países que, embora pouco povoados, se recusam a receber grande número de imigrantes indus.

A Índia não desejaria tampouco contribuir para criar tristes problemas de minorias, tais como os que já existem na União Sul-Africana. O número de indus estabelecidos definitivamente no exterior eleva-se atualmente a 4 milhões e meio, mas a população da Índia aumenta anualmente em cerca de cinco milhões. Mesmo que a emigração oferecesse uma solução, não seria possível esperar-se que a maior parte de sua população suplementar abandonasse o país. Para a Índia, aliás, essa possibilidade não representaria uma solução definitiva. Todos os testemunhos de que se dispõe relativamente às grandes migrações mundiais demonstram que, mesmo quando a população do país interessado diminui de modo sensível, esse efeito é de curta duração por isso que os lugares vagos assim criados são logo preenchidos. Não parece possível, tampouco, contar-se muito com a possibilidade de provocar migrações internas para combater o superpovoamento, pois não existem, nos territórios da Índia e do Paquistão, espaços livres suficientes. Há, naturalmente, províncias ou regiões, onde a densidade por quilômetro quadrado é relativamente baixa. É o caso, por exemplo, do Assam, na Índia, e do Baluquistão, no Paquis-



tão. Durante estes últimos quinze anos, 500.000 emigrantes provenientes de outras províncias e principalmente de Bengala, chegaram a Assam, mas o fato de 500.000 pessoas terem podido, no decorrer de quinze anos, fixar-se em terras reconhecidamente de qualidade inferior, nada significa uma vez que a população do país, durante esse tempo, cresceu em mais de 50 milhões de almas.

O estudo das migrações entre províncias nestes últimos trinta anos mostra que algumas delas constituem um fenômeno permanente. As plantações do Assam, por exemplo, tiram parte de sua mão-de-obra da região distante de Chutia Nagpur. Os camponeses da província vizinha de Bengala não se deixam atrair por essas plantações; não vão, tampouco, voluntariamente trabalhar nas fábricas de juta de Bengala, mas abandonam a própria terra para ocupar certas terras dos vales do Assam. As minas de carvão de Chutia Nagpur não atraem os habitantes das localidades vizinhas, que têm que recrutar mão-de-obra nas Províncias unidas e no Bihar. No campo, êxodos contínuos se processam igualmente nas épocas de miséria agrícola. Todos esses fatos mostram que, em cada província, o excedente da população tende a escorrer-se pelas províncias vizinhas. Embora não disponhamos de dados exatos a respeito, podemos dizer que esses movimentos de população assumem, em conjunto, o caráter de migrações periódicas e que não têm efeitos permanentes. Aliás, no próprio momento em que um grupo deixa uma província, parece que outro grupo logo chega, de modo que, por fim, esses movimentos de uma província para outra ou no interior de uma mesma província não remediavam de modo algum o superpovoamento.

Se os movimentos de população entre as várias regiões explicam, não pelo fato de que a pobreza expulsa o homem das regiões superpovoadas, mas antes por que a prosperidade relativa de regiões menos povoadas o atrai, é preciso reconhecer que não existe na Índia uma só região onde o nível de vida das massas seja francamente mais elevado do que nas outras. O nível de vida não varia suficientemente de uma província para outra ou de uma zona agrícola para outra, para que os habitantes se sintam levados a deslocar-se. Via de regra, os emigrantes deixam uma região pobre por outra próspera, segundo uma corrente que se estabelece contrariamente ao que acontece com a água, do nível mais baixo para o mais alto. Nenhuma condição de vida, por penosa que seja, bastaria para levar as pessoas a deixarem o lar se não tivessem onde se refugiar. Assim, todas as migrações internas que se produziram na Índia no decurso destes últimos trinta anos foram causadas por graves fomes, ou pela construção de novas redes de irrigação ou novos canais permitindo a valorização de novas terras. Como tais acontecimentos são excepcionais, não provocam o impulso necessário à criação de movimentos de população. O clima, a língua, o regime alimentar, os hábitos, os costumes, o sistema de castas, variam de uma parte para ou-

tra da Índia e os emigrantes podem muito bem, mesmo entre seus compatriotas indianos, se sentirem estranhos quando se instalam em nova região. Dificuldades psicológicas intervêm, pois, quando se trata de abandonar o lar tradicional e a fazenda da família para partir para longe, mesmo quando há esperança de uma prosperidade relativa.

Nestas condições, as migrações internas não podem trazer solução ao superpovoamento e a divisão do país em duas partes, que já forçou certas comunidades da Índia e do Paquistão a emigrarem em massa de uma região para outra, não dá esperanças de novas migrações entre províncias.

### IX — A limitação da natalidade

A última solução que resta a considerar — e a mais importante é, pois, a limitação voluntária do número de nascimentos. A Índia já passou a fase da discussão dos prós e contras dessa limitação. Os argumentos favoráveis e desfavoráveis aos processos anticoncepcionais foram expostos à saciedade e a ciência decidiu-se a favor dos mesmos. Como a modernização da agricultura e a industrialização, a limitação voluntária do número de nascimentos tem certamente papel essencial a representar na solução do problema demográfico da Índia.

Se deixarmos de lado o tradicionalismo habitual das populações rurais, que se opõe a qualquer reforma, pode-se dizer que, ao contrário do que ocorre em certos outros países, a limitação voluntária do número de filhos não encontra na Índia oposição sistemática por parte do governo ou dos cultos. As religiões indus não se opõem a essa prática. Não será, pois, difícil esclarecer as massas indianas sobre os benefícios da mesma. Se os funcionários incumbidos da saúde pública começarem a demonstrar o interesse dessa limitação, o seu uso se estenderá até às aldeias mais isoladas.

Quando as mulheres indianas, devidamente instruídas, souberem que há, realmente, para limitar o número de filhos, processos científicos que atendem a algumas de suas necessidades mais imperiosas, fácil será generalizar a prática desses processos. Existem, é evidente, certas dificuldades a serem levadas em conta antes de criar uma rede de dispensários anticoncepcionistas. É preciso não esquecer que grande parte dos indianos vive ainda em condições muito primitivas. Será necessário, pois, tratar de certas questões relativas, por exemplo, a salas de banho, água corrente, intimidade da vida privada, fornecimento de produtos anticoncepcionistas baratos, eficazes, sem perigo e fáceis de encontrar; será necessário também levar em conta a falta de instrução das mulheres. Quaisquer que sejam, porém, as dificuldades, é preciso levar a efeito essa reforma.



Felizmente, a questão não tem sido completamente esquecida na Índia. Em seu relatório de 1946, o Comitê da Saúde Pública (Health Survey and Development Committee) que fôra nomeado com poderes amplos, pelo Governo da Índia, declara o seguinte: "Reconhecemos todos que, quando a maternidade é prejudicial à mulher ou à criança, o emprêgo de processos anticoncepcionistas justifica-se plenamente. Em tais casos, os Governos têm o dever de proporcionar informações sobre esses processos, tanto nos centros de maternidade e pediatria, como nos dispensários, nos hospitais e em todas as outras instituições públicas incumbidas de tratar das mulheres. Consideramos também que os artigos anticoncepcionistas devem ser fornecidos gratuitamente às mulheres pobres pelo Estado, sempre que a prática desses processos se justificar por motivos de saúde. Julgamos todos, ainda, que ao Estado cabe providenciar sobre dois pontos mais: 1.º o controle a exercer sobre a fabricação e venda dos produtos anticoncepcionistas, controle esse análogo ao que já se faz no tocante à alimentação e aos medicamentos; 2.º a concessão de subvenções destinadas a favorecer as pesquisas tendentes à adaptação de métodos anticoncepcionistas eficazes e inofensivos.

Mas, acima de tudo, na Índia, seria necessário incentivar o emprêgo dos métodos anticoncepcionistas por motivos econômicos. Mesmo o Comitê autorizado, que acabamos de citar, não conseguiu abalar o tradicional obscurantismo indu e desistiu de fazer figurar a pobreza e o baixo nível de vida entre as razões que exigem a aplicação de processos anticoncepcionistas e a limitação do número de filhos.

O Congresso nacional da Índia, entretanto, criou durante a guerra uma Comissão para o estabelecimento de programas nacionais (National Planning Commission) presidida pelo Primeiro Ministro Pandit Jawaharlal Nehru, que apresentou, em uma de suas resoluções, a seguinte recomendação: "No interesse de uma economia social sã, da felicidade da família e da boa organização da nação, é essencial que as famílias limitem cientificamente o número de filhos e o Estado deve adotar uma política capaz de levá-las a isso. Conviria preconizar e divulgar processos anticoncepcionistas baratos e inofensivos, fundar dispensários anticoncepcionistas e tomar, nesse particular, todas as providências indicadas. Seria necessário, igualmente, adotar medidas para impedir o emprêgo de métodos anticoncepcionistas perigosos e quaisquer publicações de propaganda dos mesmos". Essa resolução é bem significativa. Diz ainda: "qualquer programa de eugenismo deve igualmente

considerar a esterilização das pessoas portadoras de doenças hereditárias graves, tais como a loucura ou a epilepsia". Essa resolução foi adotada pela *National Planning Commission*, quando a Índia ainda não era livre nem dispunha de governo autônomo. Agora que o Presidente dessa Comissão é primeiro Ministro da Índia, pode-se esperar que a resolução, longe de permanecer no esquecimento, seja concretizada. O problema demográfico da Índia já é bastante agudo atualmente e se tardarmos mais a agir, tornar-se-á ainda mais grave.

#### X — Preservar a vida humana

Para resumir, diremos que a despeito dos progressos científicos sem precedentes alcançados no mundo nestes trinta ou quarenta anos, a Índia perde ainda grande número de vidas humanas desde o estado pré-natal até a velhice. Apesar de todos os recursos científicos e técnicos, apesar de todas as facilidades de que dispõe para proteger a saúde do homem e curar ou aliviar as inúmeras moléstias e enfermidades a que está exposta a humanidade, a Índia continua a desperdiçar assim milhares de vidas humanas.

A vida de hoje é bem mais complexa e difícil do que há um século atrás. A maioria dos indianos vive em aldeias superpovoadas, que mudaram de aspecto mas que não dispõem ainda das facilidades necessárias em matéria de higiene ou de medicina. Os que se aglomeram nas cidades populosas também se encontram em condições terrivelmente difíceis de ganhar a vida, criar os filhos e manter uma casa. Apesar da crença no valor intrínseco da vida humana, base da própria civilização indu, a Índia tem resistido a certas reformas próprias a favorecer uma vida sã e ativa. Muitas vidas humanas ainda hoje são estragadas ou destruídas, quando tal desgraça poderia perfeitamente ser evitada e isso pela simples razão da persistência de certas idéias e crenças tradicionais, de épocas passadas, quando era preciso enfrentar quase sem defesa doenças e perigos de toda espécie, sem conhecer bem as exigências e os recursos da natureza humana. Se, em certos casos, ainda se tolera um grave desperdício de vidas humanas, a culpa dessa situação cabe às teorias essencialmente derrotistas, que afirmam a impotência da humanidade frente a forças misteriosas, de ordem natural ou social, que se acredita dirigir a vida das sociedades e tornar inevitável a perda de vidas humanas. Parte dessas perdas trágicas talvez provenha da convicção de que os males e sofrimentos do homem são o castigo merecido de seus erros e crimes. Muitas descobertas médicas admiráveis tiveram difi-



culdade em vencer por serem consideradas contrárias à vontade divina que condena o homem ao sofrimento. Se a crença num "destino" que deve dirigir nossa vida já quase desapareceu, essa crença ainda deixou muitos rastros. Em tôdas as sociedades e na Índia mais do que em qualquer outro lugar, as crenças fatalistas persistem, mesmo depois de vencidas pelo desenvolvimento de conhecimentos científicos, impotentes para eliminá-las. A única solução seria renunciar-se a idéias e a práticas arcaicas, incompatíveis não só com os conhecimentos atuais, como com uma concepção democrática dos valores humanos. Quanto mais depressa a Índia chegar a êsse ponto, tanto mais fácil será resolver-se de modo satisfatório o problema da vida, da longevidade e da morte.

## BIBLIOGRAFIA

- CHAND, GYAN. — *India's Teeming Millions*, Londres, Allen e Unwin, 1939.
- CHANDRASEKHAR (S.). — *India's Population: Fact and Policy*. New-York, John Day, 1946.

- CANGULEE (B.). — *Trends of Agriculture and Population in the Ganges Valley*. Londres, Methuen, 1938.
- GHATE (B.-G.). — *Changes in the Occupational Distribution of the Population Office of the Econ. Adviser*, New Delhi, 1940.
- GHOSH (D.). — *Pressure of Population and Economic Efficiency in India*, Bombay, Oxford University Press, 1946.
- KARVE (D.G.). — *Poverty and Population in India*. Bombay, Oxford University Press, 1936.
- MUKERJEE, RADHAKAMAL. — *Food Planning for 400 millions*. Londres, Macmillan, 1938.
- NARAIN, BRIJ. — *The Population of India*, Lahores, 1929.
- POPULATION-NATIONAL. — *Planning Committee*. Bombay, Vorâ Co. Ltd., 1947.
- RANADIVE (B.T.). — *The Population Problem in India*. Bombay, Longmann, 1936.
- Report of the Health Survey and Development Committee. New Dehli Govt of India, 1946, 4 volumes.
- SOVANI (N.). — *The Population Problem in India. A regional Approach*. Poona, 1942.
- WATTAL (P.K.). — *The Population Problem in India*. Bombay, Benett Coleman, 1934.

\* \*  
\*

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 êste aspecto do problema, mesmo porque êste 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 definidamente 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 tôdas as raças da Europa Ocidental e do Norte da África. Êsse 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. Êsses 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 êsse 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.



# ADMINISTRAÇÃO GERAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO OTHON SÉRVULO DE VASCONCELLOS

## ORGANIZAÇÃO

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

(Continuação)

#### PLANO N.º 5

##### DEPARTAMENTO DO COMÉRCIO

SEÇÃO 1 — *Transferência de Atribuições para o Secretário* — “a” Exceto o disposto em contrário na subseção “b” desta seção, ficam pela presente transferidas para o Secretário do Comércio as atribuições de todas as demais autoridades do Departamento, assim como todas as atribuições de todos os 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 Comércio e às conferidas ao *Civil Aeronautics Board*, *Island Waterways Corporation* ou ao *Advisory Board* desta última.

SEÇÃO 2 — *Desempenho das Atribuições de Secretário* — O Secretário do Comércio 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 Comércio, de qualquer de suas atribuições, inclusive as que lhe foram transferidas pelos dispositivos deste plano de reorganização.

SEÇÃO 3 — *Secretário Administrativo Assistente* — Haverá no Departamento do Comércio um Secretário Administrativo Assistente que será nomeado, com a aprovação do Presidente da República, pelo Secretário do Comércio, dentre os integrantes do quadro de cargos classificados, o qual desempenhará as funções que o Secretário do Comércio lhe determinar e perceberá vencimentos à razão de 14.000 dólares por ano.

SEÇÃO 4 — *Transferências Acidentais* — O Secretário do Comércio pode, de tempos a tempos, efetuar transferências dentro do Departamento do Comércio 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 6

##### DEPARTAMENTO DO TRABALHO

SEÇÃO 1 — *Transferência de Atribuições para o Secretário* — “a” Exceto o disposto em contrário na subseção “b” desta seção, ficam transferidas para o Secretário do Trabalho todas as atribuições de todas as demais autoridades do Departamento do Trabalho, 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 Trabalho.

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

SEÇÃO 3 — *Secretário Administrativo Assistente* — Haverá no Departamento do Trabalho um Secretário Administrativo Assistente que será nomeado, com a aprovação do Presidente da República, pelo Secretário do Trabalho dentre os integrantes do quadro de cargos classificados, o qual desempenhará as funções que o Secretário do Trabalho lhe determinar e perceberá vencimentos à razão de 14.000 dólares por ano.

SEÇÃO 4 — *Transferências Acidentais* — O Secretário do Trabalho pode, de tempos a tempos, efetuar transferências dentro do Departa-



mento do Trabalho 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 7

### COMISSÃO DE COMÉRCIO INTERESTADUAL

SEÇÃO 1 — *Transferência de Atribuições para o Presidente da Comissão* — “a” — Sujeito aos dispositivos da subseção “b” desta seção, ficam por esta transferidas da Comissão Interestadual (que será designada daqui em diante por Comissão), para o seu Presidente (que será designado só daqui por diante por Presidente), as atribuições executivas e administrativas do órgão, inclusive as que digam respeito: 1) à admissão e supervisão do pessoal empregado pela Comissão; 2) à distribuição do trabalho entre esse pessoal e entre as unidades administrativas; e 3) aos fins e ao gasto dos fundos reservados à Comissão.

“b” — 1) No desempenho dessas atribuições, por força dos dispositivos desta seção o Presidente deverá se ater às diretrizes gerais estabelecidas pela Comissão e às decisões reguladoras, ordens e determinações que a mesma esteja autorizada por lei a emitir.

2) A nomeação dos chefes das principais unidades administrativas da Comissão feita pelo seu Presidente estará sujeita à aprovação da Comissão.

3) O pessoal empregado regularmente e em serviço permanente nos gabinetes dos membros da Comissão, exceto o Presidente, não será afetado pelo disposto neste plano de reorganização.

4) Ficam, por esta, reservadas à Comissão as atribuições que digam respeito à revisão das estimativas orçamentárias e também as relativas à determinação da maneira por que serão distribuídas as verbas, de acordo com os programas de trabalho e os propósitos do órgão.

“c” — O Diretor da *Locomotive Inspectors* e os dois diretores assistentes da *Locomotive Inspectors* desempenharão suas funções sujeitos à direção e ao controle do Presidente.

SEÇÃO 2 — *Desempenho de Atribuições Transferidas* — O Presidente pode, de tempos a tempos, tomar as providências que considere adequadas a fim de autorizar o desempenho, por qualquer outra autoridade, servidor ou unidade admi-

nistrativa sob sua jurisdição, de qualquer atribuição para ele transferida pelos dispositivos da seção 1 deste plano de reorganização.

SEÇÃO 3 — *Designação do Presidente* — As atribuições da Comissão de escolher um Presidente dentre os seus membros, ficam por esta transferidas para o Presidente da República.

## PLANO N.º 8

### COMISSÃO FEDERAL DE COMÉRCIO

SEÇÃO 1 — *Transferência de Funções para o Presidente da Comissão* — “a” — Sujeito aos dispositivos da subseção “b” desta seção, ficam transferidas da Comissão Federal de Comércio (que será designada daqui em diante por Comissão), para o seu Presidente (que será designado daqui em diante por Presidente), as atribuições executivas e administrativas do órgão, inclusive as que digam respeito: 1) à admissão e supervisão do pessoal empregado pela Comissão; 2) à distribuição do trabalho entre esse pessoal e entre as unidades administrativas e 3) aos fins e ao gasto dos fundos reservados à Comissão.

“b” 1) No desempenho dessas atribuições, por força dos dispositivos desta seção, o Presidente deverá se ater às diretrizes gerais estabelecidas pela Comissão e às decisões reguladoras, ordens e determinações que a mesma esteja autorizada por lei a emitir.

2) A nomeação dos chefes das principais unidades administrativas da Comissão feita pelo seu Presidente estará sujeita à aprovação da Comissão.

3) O pessoal empregado regularmente e em serviço permanente nos gabinetes dos membros da Comissão, exceto o Presidente, não será afetado pelo disposto neste plano de reorganização.

4) Ficam, por esta, reservadas à Comissão as atribuições que digam respeito à revisão das estimativas orçamentárias e também as relativas à determinação da maneira por que serão distribuídas as verbas de acordo com os programas de trabalho e os propósitos do órgão.

SEÇÃO 2 — *Desempenho das Atribuições Transferidas* — O Presidente pode, de tempos a tempos, tomar as providências que considere adequadas a fim de autorizar o desempenho, por qualquer outra autoridade, servidor ou unidade administrativa sob sua jurisdição, de qualquer atribuição para ele transferida pelos dispositivos da Seção 1 deste plano de reorganização.

SEÇÃO 3 — *Designação do Presidente* — As atribuições da Comissão de escolher um Presidente dentre os seus membros, ficam por esta transferidas para o Presidente da República.



## PESSOAL

## A disponibilidade como pena disciplinar

ITAGILDO FERREIRA

**N**A forma da Constituição Federal, os funcionários públicos são vitalícios e estáveis (arts. 187 e 188).

Os vitalícios somente podem perder o cargo em virtude de sentença judiciária (art. 198, n.º I).

Os estáveis, além do anterior e do de demissão mediante processo administrativo, no caso de se extinguir o cargo, ficando em disponibilidade remunerada até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo de natureza e vencimento compatíveis com o que ocupavam (art. 189, n.º II e § único).

A vitaliciedade, como se deduz, assegura, ao funcionário, o cargo, do qual só se aparta após sentença judicial.

A estabilidade, com menos rigidez, assegura, ao funcionário, não o cargo, mas a permanência no serviço público, do qual só poderá ser afastado por sentença, por demissão decorrente de inquérito em que se lhe garanta a mais ampla defesa e por extinção do cargo que, no momento, esteja ocupando.

O Estatuto dos Funcionários, lei inspirada nos princípios constitucionais de 37, esclarecendo que a estabilidade diz respeito ao serviço público (art. 192, § 2.º), previu duas causas de disponibilidade: a) decorrente de afastamento considerado de conveniência do interesse público; e b) proveniente de supressão do cargo.

Em ambas, note-se, a disponibilidade é compulsória. Dá-se por vontade unilateral do Estado. É sempre uma imposição.

Num caso, ela se justifica à vista de ato omissivo ou comissivo do funcionário culpado. O funcionário concorre para ela. Faz jus à mesma pelo seu irregular procedimento no serviço.

Noutro, ela se fundamenta, exclusivamente, em razões administrativas, alheias à vontade do funcionário. Não depende de sua ação ou omissão.

Com o advento da Carta de 46, pareceu a muitos que a disponibilidade por conveniência do interesse público havia desaparecido, uma vez omitida pela Constituição.

A boa exegese ficou, entretanto, com os que pensavam de modo contrário.

Julgado, que se pode considerar brilhante, do Tribunal de Justiça da Paraíba, colocou o problema nos seus devidos termos.

Examinando disposição idêntica do Estatuto estadual em face da nova Carta Política, entendeu aquêle colégio de justiça que “essas disposições não se chocam, uma vez que a Constituição Federal nem expressa nem implicitamente proíbe a disponibilidade como pena disciplinar”, acrescentando que “as sanções disciplinares ao funcionário público são assunto estranho à Constituição de 46 que dêle não cogita, deixando-o para as leis ordinárias”, pouco importando que a medida, constante da Constituição de 37, não tenha sido repetida na atual.

Tratando da disponibilidade prevista no Estatuto Político de 46, adiantou que ela “aí é medida de amparo ao funcionário que perdeu seu cargo pela extinção dêste. Estabelece a sobrevivência da estabilidade à extinção do cargo. Isso, evidentemente, não significa que só nessa hipótese possa o funcionário ser pôsto em disponibilidade, nem impede que a lei ordinária adote a disponibilidade como pena disciplinar”.

O Ministro Raul Fernandes, examinando caso concreto, submetido a seu exame, assim se manifestou:

“Tenho dúvidas sobre a procedência da doutrina do D.A.S.P. A Constituição vigente não reproduziu o preceito da Constituição de 37, que permitia, taxativamente, a disponibilidade dos funcionários por conveniência do serviço público, mediante processo administrativo. Mas nada dispôs em contrário. Na ausência de proibição, penso que a lei ordinária, que prescreve essa forma de punição de falta funcional, em nada é inconciliável com a lei constitucional em vigor”.

Essa douda opinião levou a firmar-se, definitivamente, entendimento sobre o assunto, na esfera administrativa, à vista de exposição de motivos do D.A.S.P., aprovada pelo Presidente da República. (D.O. de 14-1-50).

Como medida de amparo, de garantia, a disponibilidade constitucional exige provento sem redução de qualquer espécie.

Esta, aliás, é a opinião de Pontes de Miranda ao afirmar que “tôda disponibilidade, hoje, é



de vencimentos integrais e para provimento logo que se crie ou vague o cargo”.

É que a disponibilidade prevista no art. 189, § único, da Constituição, tem caráter singular, isto é, não se rege pelas normas estatutárias vigentes (art. 194).

Diferentemente, entretanto, deve ser considerada a disponibilidade como pena disciplinar, que não pode deixar de acarretar ao funcionário provento proporcional ao tempo de serviço, pois de outro modo não se compreenderia a punição.

Claro, portanto, que a disponibilidade por conveniência do serviço continua de pé, até que seja alterado o Estatuto, quando poderá ser proscrita ou conservada, sem qualquer infração a preceito constitucional.

As penas disciplinares, hoje previstas, vão numa escala razoável da advertência à demissão (art. 231). A exclusão da disponibilidade criaria um hiato, colocando a autoridade administrativa, ao aplicar uma sanção, entre duas medidas que muito se distanciam.

Convém, ainda, acentuar que o alarido que se fez em torno do assunto, logo após a queda da Carta de 37, foi exagerado.

Não se pode negar que a matéria veio no corpo da Constituição com propósitos políticos, o que foi um mal. E isto não somente com o fim de afastar os descontentes com o regime como, por outro lado, para premiar supostos descontentes.

Estão ainda frescas na memória popular as notícias dos célebres “perus com farofa”.

A disponibilidade, constante do fatídico artigo 177, era, assim, imposta aos irreverentes e desejada e obtida por todos aqueles que tinham interesse em antecipar suas aposentadorias.

Os prejudicados foram ressarcidos, em virtude de lei recente, que não se esqueceu, porém, de deixar sossegados os que ainda se regalam com os frutos do 177, que tanta bulha causou no início do atual regime de franquias (Lei n.º 171, de 15-12-47).

Fechada a porta ao abuso, não há que temer a disposição estatutária, desde que decorra, naturalmente, de processo administrativo, em que se garanta ampla defesa ao servidor, em obediência a mandamento constitucional. Ao contrário, será mais uma possibilidade de se fazer justiça.

## MATERIAL

# Males do Regime de Adiantamentos

PLÍNIO PALHANO

**H**Á uma tendência do administrador para aproveitar-se o mais possível da faculdade do adiantamento. As alegações, para isso, são múltiplas: compra rápida, liberdade na escolha do produto, fuga, enfim, às peias de ordem geral, sempre acimadas de embaraçosas e, às vezes, obsoletas. Esses argumentos se destroem, geralmente, ao menor exame. A urgência na compra decorre, a miúdo, da falta de previdência do responsável que deixa de requisitar em tempo o material de que precisa ao órgão especializado, e a prática diz dos resultados obtidos, em preço e qualidade, em comparação com as aquisições realizadas na repartição competente, por meio de concorrências ou coletas de preço.

O venerando Regulamento Geral de Contabilidade Pública, na intenção de restringir o abuso dos adiantamentos, especificou os casos em que poderiam ser concedidos (art. 267):

a) quando se tratar de serviços extraordinários e urgentes, que não permitam delongas na satisfação das despesas;

b) quando se tratar de despesa a ser paga em lugar distante de qualquer estação pagadora ou no exterior;

c) quando se tratar de despesas miúdas e de pronto pagamento, nas diversas repartições públicas;

d) quando se tratar de despesas com expedições militares ou navios de guerra;

e) quando o adiantamento fôr autorizado em lei.

O mesmo Regulamento dedica um capítulo inteiro à adjetivação da matéria (Cap. II).

O Decreto-lei n.º 2.206, de 20-5-40, por sua vez, no seu art. 43, permite que, em casos excepcionais, isto é, quando fôr por este ou aquele motivo, impossível a compra do material desejado pelo Departamento Federal de Compras, ou em virtude de disposição expressa de lei, sejam feitos adiantamentos, sempre dependentes da autorização do Presidente da República. Tais despesas, entretanto, só serão feitas com dispensa de



concorrência pública ou administrativa mediante concessão prévia do Ministério da Fazenda (artigo 38, § 1.º) e estão obrigadas a coletas de preço, não sendo dispensadas as exigências contidas nas instruções sobre padronização e especificação de material (art. 48).

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas, além dos casos abrangidos no Regulamento Geral de Contabilidade Pública e no Decreto-lei aludido, possibilita ainda o uso de adiantamentos para:

a) despesas com a alimentação em estabelecimentos militares, de assistência, educação e penitenciária, quando as circunstâncias não permitirem o regime comum de fornecimentos;

b) despesas normais nos navios de guerra e nos serviços militares, que o exigirem, a juízo do Presidente da República;

c) despesas com os combustíveis e matéria-prima para as oficinas e serviços industriais do Estado, se as circunstâncias assim o exigirem, a juízo do Presidente da República.

d) aquisição de livros, revistas e publicações especializadas, destinadas a bibliotecas ou coleções; e

e) objetos históricos, obras de arte, etc., destinados a coleções, mediante prévia autorização do Presidente da República.

Como se vê, as restrições são rigorosas. O legislador, sem querer prejudicar a administração pública, propôs, não obstante, meios de obstar-se a avalanche dos adiantamentos, consciente das irregularidades mais ou menos veladas que ocorrem à sombra dessas concessões.

O Poder Executivo, no primeiro ano do atual governo, viu com clareza o problema e, na Circular n.º 19, de 14-8-46, determinou fôsse restringida "aos casos de absoluta necessidade a aplicação do regime de adiantamento, o qual, mesmo quando previsto ou facultado em dispositivo expresso de lei, só deverá ser utilizado se as circunstâncias ou os reais interesses dos serviços o reclamarem", e mais, que se instruissem "com o parecer do D.F.C. os pedidos de autorização de adiantamentos à conta de créditos ao mesmo distribuídos."

Cabia, portanto, severa parcimônia de parte das repartições assim mesmo pendente, em todos os casos, de parecer do órgão comprador.

Tão sábias determinações lamentavelmente não são cumpridas a rigor: os adiantamentos continuam se multiplicando e o Departamento Federal de Compras, sem se valer da prerrogativa a êle atribuída pelo próprio Presidente da República, limita-se a expedir as ordens de pagamento.

O mais certo, por econômico e honesto, é a prática da compra precedida de concorrência ou coletas de preços. Um indivíduo só não pode, absolutamente, manejar crédito vultoso na compra de material, feita de afogadilho em curtos sessenta dias, sem que haja prejuízo grave para os cofres públicos. Para tal é necessário um órgão com todos os meios de seleção e fiscalização como é o D.F.C.

Os preceitos de lei são geralmente burlados pela hermenêutica mais ou menos tendenciosa dos diretamente interessados. O princípio da excepcionalidade previsto no Decreto-lei n.º 2.206, não é ao menos apreciado, e a autorização do mais alto magistrado da Nação, que se apoia na exposição de motivos do ministro de Estado, tem bastado para que o adiantamento seja concedido, embora, na prática, claramente fique demonstrada a inutilidade da medida e, o que é pior, a sua nocividade.

O conceito de despesa extraordinária e urgente se desenvolve ao critério de cada um, por não haver regulamentação a respeito. A distância da estação pagadora, que dispõe de facilidades para a realização do adiantamento é, em muitos casos, mera ficção, porquanto o administrador de repartição sediada a poucos quilômetros ou milhas da Capital Federal, em local sem recursos, pode obtê-lo sob êsse pretexto, mas tem que forçosamente adquirir o material nas barbas do próprio órgão pagador, embora, mais tarde, na comprovação, apresente documentos de côr local...

O fornecimento de alimentação a estabelecimentos públicos, que pode muito bem ser feito sempre por fornecedor habilitado em concorrência, também oferece oportunidade dessa natureza, com sérios prejuízos para a Nação, sendo que as suplementações de verba correm, muitas vezes, por conta dos desperdícios assim ocasionados.

Mas é na aquisição de livros, revistas, etc., que residem os mais visíveis descabros. A sede de aproveitar, até a última gota, a dotação orçamentária é flagrante. Em razão disso compram-se toda espécie de livros, sem a necessária adequação. Para um internato de meninos, a coleção completa do "Conselheiro XX", obra que o autor mais tarde abominaria, por licenciada. Para um departamento técnico de certo ministério cuja biblioteca não tem fins populares, adquire-se uma literatura barata, composta não só de romances mais ou menos do gosto de adolescentes, como livros de filosofia religiosa... A lei permite.

Por outro lado, a comprovação das despesas é, na maioria, escabrosa. A do interior do país se resume, quase sempre, em recibos passados sobre folhas de papel em branco, sem a menor identificação do comerciante, cuja assinatura poderá muito bem ser apócrifa. Ou, o que é comum, recibos de proprietários de alfaiatarias vendendo produtos de açougue ou vice-versa. Se êsses fornecedores estão habilitados para o fornecimento do material indicado no recibo, não se sabe. A lei não prevê um "visto" do exator local, que poderia, quando menos, diminuir a possibilidade de falcaturas fáclimas de serem feitas.

Outro prisma importante é o vulto do adiantamento. Para coibir abusos nesse particular, a Secretaria da Presidência da República expediu a todos os ministérios e repartições subordinadas a Circular n.º 19, citada, na qual é ordenado que, "em caso algum, se requirite a entrega de quantia superior ao montante das des-



pesas a serem efetuadas em cada trimestre, evitando-se, assim, levantamentos de somas vultosas."

A medida se ajustava ao prazo de aplicação de noventa dias, hoje modificado para sessenta, pela Lei n.º 830, de 23-9-49. Mesmo assim não é atendida. Há inteira liberdade no cálculo do montante a ser requisitado.

Os malefícios da concessão de adiantamentos feita, assim, sem maior exame, está claramente patenteado para quem quer tenha que julgá-los ou apreciá-los.

Urge tomar-se duas providências: uma, imediata — atenção das autoridades que concedem e autorizam, no sentido de que o regime só seja adotado em casos realmente justos; a outra, mediata, por depender de estudos — a regulamentação da concessão e da comprovação dos adiantamentos, minuciosa, objetiva, prática, saneadora.

E' possível também uma severa vigilância dos administradores honestos sobre os que exe-

cutam tais despesas, não permitindo abusos, malversações, aplicações absurdas do numerário de que dispõem. O portador do adiantamento, também, na maior parte das vezes servidor de parcos recursos, precisa compenetrar-se de sua responsabilidade no emprêgo do dinheiro, não permitindo o uso, pelos seus superiores, do sistema atualmente empregado em várias repartições, que consiste em ser êle responsável perante a lei mas, na realidade exercer a função sumária de assinador de cheques, entregues a outrem que, com responsabilidade apenas moral, pode, por êrro ou dolo, sobrecarregá-lo das maiores culpas e danos.

As dotações que se escoam através dos adiantamentos são fabulosas. Não podem ficar à mercê de pessoas inexperientes na aquisição de material, nem tão pouco ao sabor dos inescrupulosos.

E êste é um lado sombrio da administração pública, necessitando de arejamento e claridade.

\* \* \*

Todos concordamos em que é bom produzir mais. Mais isto não se conforma com uma solução simplista. Quem comprará o acréscimo da produção? O Plano SALTE vem tentar responder a esta e a outras interrogações. Nós que temos a maior responsabilidade na sua idealização e preparação estamos convictos de que os programas que abrange determinarão — não apenas melhores níveis para a agricultura e a indústria, mas também significativa expansão do mercado interno, o que vale dizer, aumento de consumo, aumento de bem-estar, aumento de produtividade individual. Êste imperialismo centrípeto irá incorporar às formas civilizadas e a padrões razoáveis de vida grupos rurais e urbanos atualmente em atraso. O Plano SALTE cuidou, em primeiro lugar, do homem. O primeiro problema consistia em recuperar fisicamente o homem brasileiro. Essa recuperação deveria processar-se pela medicina preventiva. Não poderíamos, num programa econômico, tratar do doente crônico, mas, apenas, atacar as grandes endemias, preservar os homens e recuperá-los, para que constituíssem uma unidade econômica efetiva. — Isto foi feito. O Plano SALTE equacionou os problemas da saúde pública e planejou as medidas para serem executadas com o objetivo de acabarmos, definitivamente, com a malária, com a febre amarela, controlarmos a tuberculose e, assim, as outras doenças mais ou menos endêmicas. A seguir, procuramos resolver o problema do mercado interno, o da subnutrição, e, principalmente, manter um mercado exportador em qualquer fase das contingências internacionais. Foi estudado o fomento da produção, em particular dos alimentos, o que constitui, quer em tempo de paz, quer de guerra, o nosso mercado externo seguro, o elemento que nos dá as divisas para vivermos. — *Mário de Bittencourt Sampaio* — Palestra na Escola Superior de Guerra — 1949.



## APERFEIÇOAMENTO

*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

*(Aulas taquigrafadas por Heloisa Brito e Sousa)*

## III

*Fundamentos, Métodos e Objetivos da Ciência da Organização*

O fundamento básico da organização do trabalho é o princípio "hedonístico" dos fisiocratas: todo homem procura obter o máximo de bem-estar, com o mínimo de esforço — razão básica da vida do homem, e que leva de seu plano individual de vida, para o plano coletivo, — quando o administrador organiza sua empresa de modo a obter o máximo de produção, com o mínimo de esforço, com o máximo de rendimento.

A Divisão do Trabalho é o princípio básico da Organização científica do trabalho, como o é, também, da organização empírica. Este princípio é tão antigo quanto os primórdios da vida em sociedade, correspondendo à divisão de uma tarefa em suas partes elementares, atribuindo-se a cada indivíduo ou grupo uma dessas partes.

A metodologia da organização científica do trabalho fundamental naqueles princípios filosóficos de Descartes: evidência, análise, síntese, enumeração. Não é demais, neste curso, repetir o seu significado:

Evidência — não receber jamais coisa alguma como verdadeira, desde que não se conheça, evidentemente, ser tal;

Análise — dividir cada uma das dificuldades que se houvesse de analisar, em tantas parcelas pudessem ser, e fôsem exigidas para resolvê-las melhor;

Síntese — conduzir, por ordem, os pensamentos, começando pelos objetivos mais simples e mais fáceis de serem conhecidos, para subir, pouco a pouco, como degrau, até o conhecimento dos mais compostos, e supondo mesmo certa ordem entre os que não se precedem naturalmente uns aos outros;

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

A palavra "método", empregada na ciência da organização, decorre da exposição dos fatos e quer exprimir mesmo o seu sentido real, "caminho para", de que os 4 princípios de Descartes abrem as portas.

A Organização como fato natural — Forma ou Estrutura — e como Processo. — Ao estudarmos a organização do trabalho, deparamos inicialmente com a separação, bem notada, entre: organização empírica e organização racional. A primeira, procede da simples contingência, imitação que se sucede em lento progresso; a segunda, se origina de investigações de pesquisas científicas a que Henry le Chatelier chamou de Métodos de Organização. A organização empírica decorrente do impulso e da associação humanas, tanto pode ser boa organização, quanto má organização, apesar de ser empírica.

Por isso, podemos dizer: não há um conceito de organização, e, sim, conceitos de organização, dependendo inteiramente da posição de quem encara o problema "organização empírica-organização racional".

Assim, teremos que encarar a organização como fato natural, como estrutura, ou como processo contínuo.

A organização como fato natural exprime todo e qualquer esforço humano associado; como estrutura, forma, representa organizações ou conjuntos de organizações em sentido estático ou dinâmico; mas, como processo, como ação de organizar, como conjunto de princípios, dá fórmulas e regras de técnicas, institui sistemas de organização para aplicação das leis que lhe atribuem a natureza de ciência social, assim a organização se expande por todas as formas de associação, em permanente e contínuo "Jour le jour".

Alfredo Nasser inicia sua tese ao concurso para a carreira de Técnico de Administração do D.A.S.P., dizendo que o problema da organização, onde quer que se apresente e requeira uma organização racional, deve ser considerado nos seus dois aspectos naturais, em tratamento absolutamente distinto e com primazia em qualquer hipótese, primeiro: estrutural e funcional, está-



tica e dinâmica, anatômica e fisiológica. Esse Técnico de Administração apresentou o conceito primário da Organização — fato natural, porque o seu trabalho versava justamente sobre organização científica, e, como fato natural, a definição de Mooney e Reiley: “organização é a forma de qualquer associação humana para obtenção dos fins comuns”, como tal dispensa dissertação, num estudo de organização científica do trabalho.

*A Organização como estrutura* — Estrutura dá logo idéia de esqueleto, ossatura — *estrutura de um edifício: esqueleto de um edifício*, massa estática.

... Mas, como levantar essa estrutura em organização?

Pela simplificação das partes elementares que devem compor o “edifício” administrativo, pela aplicação do princípio da divisão do trabalho seguido pela aplicação do princípio da integração dessas partes elementares, coordenando-as, pela aplicação de outros princípios, que, ainda, falaremos sobre eles.

Assim, a separação das unidades de trabalho e a sua junção posterior em compartimentos afins é o que se intitula estruturação.

Esse agrupamento obedece sempre ao princípio da homogeneidade, cujo limite é a tradição, sendo o tamanho da empresa o fator preponderante.

Esse agrupamento em unidades também está sujeito a uma lei fatal — O alcance do controle — condicionamento aos limites inexoráveis da natureza humana, como bem a situou Luther Gulick, no “Papers” que já aconselhei a leitura.

Essa limitação ao grupamento das unidades administrativas aplica-se, tanto nas divisões do objetivo geral, como as subdivisões internas e as subseqüentes que surgem naturalmente.

A isso chamamos de estrutura de autoridade e o exemplo clássico é o organograma dos tipos de organização.

O organograma é realmente a fotografia de uma organização — uma organização em esqueleto mostrando as suas ligações. E o esqueleto de uma organização dividida em departamentos, retângulos que devem apresentar, naquele do topo, o objetivo primacial, claro e definido.

Em seguida, vamos encontrar em subordinação direta, outros retângulos que representam as Divisões, logo abaixo os serviços, e, sucedem-se, então, as Seções e Turmas — isto se quisermos dar um exemplo geral, baseado nos nossos organismos do Serviço Público.

De alto a baixo, do Departamento à Turma a apresentação das funções obedecem ao princípio da homogeneidade. O número de divisões, serviços, seções etc. ficou sujeito e restrito ao princípio do alcance do controle.

Ligando todos esses retângulos vemos a linha de autoridade.

Essa linha de autoridade deve assegurar a coordenação do trabalho, não por si só, mas por intermédio dos chefes que ocupam os postos delegados dessa autoridade.

Ainda Gulick nos ensina: A experiência revela que se pode chegar à coordenação por duas vias primordiais, que são:

1.<sup>a</sup> por organização, isto é, pelo interrelacionamento das subdivisões mediante colocação dos respectivos chefes ao longo de uma estrutura de autoridade, de modo que o trabalho possa ser coordenado através de ordens dos superiores a subordinados escala hierárquica abaixo, descendo assim lotado até a base de toda a empresa.

2.<sup>a</sup> Pela dominância de uma idéia...

A segunda via explica-se por si só e foge a explanação em lide.

No Serviço Público Brasileiro, vemos essa linha de autoridade determinada pela lei que cria ou reorganiza o órgão e a sua composição na estrutura da entidade pelo Regimento e de modo mais amplo pelo Regulamento.

Nas entidades privadas varia sempre de acordo com o tipo de empresa: numa sociedade anônima pelo seu estatuto; numa empresa individual pela vontade e ordens de seu proprietário.

Finalmente, a finalidade de uma estruturação é a de distribuir o que fazer — a quem deve fazer. No funcionamento vamos verificar como se deve fazer.

No primeiro definimos a forma, as atribuições e a competência pela linha de subordinação, pela linha hierárquica.

No segundo vamos estabelecer os métodos, caminho para o objetivo, as normas e as instruções de trabalho.

Analizado e dividido o trabalho, novamente agrupado em bases afins, integrado e coordenado através de sua estrutura de autoridade, precisamos em seguida determinar como executar o trabalho, harmônicamente, com o maior rendimento e o menor esforço. Esse como é o funcionamento.

William B. Cornell chama a organização como estrutura da seguinte maneira: “a organização significa a estrutura ou forma de uma empresa e, conseqüentemente, a disposição de todas as partes em maneira conveniente para uso ou serviço”.

... Mas, organização não é apenas “estrutura”, arcabouço pelo qual o esforço do grupo encaminha-se para realizar o seu propósito, é, também, o processo, a organização dinâmica, em funcionamento.

— O funcionamento — “O ato de proceder ou de andar, o seguimento; a maneira de operar ou resolver; técnica; série de fenômenos que se sucedem e são ligados por relações de causa e efeito; os diversos períodos da evolução de um fenômeno; e sociologicamente, o modo de agir, movimentos e reações entre indivíduos ou grupos que entram em contato” — eis a definição de



“processo”, pelo Pequeno Dicionário da Língua Portuguesa.

Também, para esse Dicionário, *funcionar* é exercer funções; estar em exercício; realizar movimentos; trabalhar; mover-se bem e com regularidade.

O *funcionamento* em organização depende da *estrutura*. Da mesma forma que só é possível estruturar tecnicamente uma entidade de trabalho fazendo-se a análise desse trabalho — quer no campo das unidades mais simples, quer no campo departamental — correlatamente, só é possível funcionar bem, mover-se bem e com regularidade, após um perfeito trabalho de estruturação.

“Função é um grupo de atividades logicamente relacionadas entre si e interdependentes” — é a definição de Th. R. Jones, no seu livro

“Theories and Types of Organization — Production Executive.

A definição de Ordway Teed e Henry Metcalf é: “uma função é um núcleo de atividades, responsabilidades ou deveres, tão homogêneos quanto aos seus característicos que disso decorra o incidirem logicamente em uma unidade para fins de execução”.

Logo estruturada a organização (e apreciem a presente acepção do vocábulo) está distribuído o que fazer — a quem deve fazer, no funcionamento vamos estabelecer como se deve fazer.

Esse como se deve fazer é o sistema, é a norma, as instruções de trabalho. São os regulamentos e os regulamentos. É a dinâmica da organização enquanto que a estrutura é a estática.

Nos setores próprios estudaremos detalhadamente estes assuntos.

## DOCUMENTAÇÃO

# As Bibliotecas, os Intelectuais e a Guerra

CARL HASTINGS MILAN

(Tradução de Sylvio do Valle Amaral)

(Na transposição para o idioma português serviu de base um folheto onde se declarava: “Remprint of The Annals of The American Academy of Political and Social Science-Philadelphia-September 1944 — Printed in U.S.A.”)

**A**S circunstâncias relativas ao tempo de guerra vieram interromper ou dificultar o livre intercâmbio de obras e revistas entre as nações do mundo. A escassez de braços e papel causou a interrupção de vários jornais em muitos países e reduziu o número de exemplares das edições, dêles, ou de livros. Cada biblioteca de pesquisa em qualquer país, inclusive o nosso, apresenta arquivos incompletos para os anos de luta. Inúmeras publicações necessárias ao preenchimento dessas lacunas existem já em pequena reserva, ou estão esgotadas. Algumas rapidamente desintegrar-se-ão por causa da má qualidade do papel em que foram impressas.

A destruição por bombas e fogo tem sido imensa. Os editores e livreiros de Londres perderam milhões de volumes, em 1940-41. Várias famosas bibliotecas britânicas de erudição e dezenas das públicas, foram danificadas ou destruídas. Diversos países europeus, a Rússia, a China, além das Filipinas, sofreram ou estão agora experimentando destino semelhante, porém, o mais triste está para vir. Alguns dos raríssimos livros e manuscritos

foram salvos pela remoção antecipada; bibliotecas, organizadas para investigação e aparelhamento bibliográfico, a fim de facilitar o respectivo uso, todavia desapareceram certas vezes.

O saque e a destruição deliberada dos elementos culturais foram conduzidos em tal escala, que dará a Hitler lugar infamante na História, mesmo que todos os seus outros crimes fôssem esquecidos. A Polônia é talvez o pior — ou o melhor — exemplo. Contou-se que, antes da invasão, eruditos alemães examinaram as bibliotecas polonesas, e elaboraram catálogos de material valioso, portanto, cobiçado; que, após a invasão, foram eles enviados a fim de recolherem a preta; que, em muitos casos, as coleções roubadas estão escondidas em residências particulares germânicas, onde será difícil, senão impossível, encontrá-las depois que a Alemanha fôr derrotada. Os jornais, recentemente, noticiaram a queima de livros em Nápoles, antes da retirada do exército nazista. Diz-se agora (e ainda que não verificado, está pelo menos dentro do caráter nazista), que obras e jornais em inglês, nas bibliotecas da Tchecoslováquia,



são sistematicamente destruídos como foram de cortar os laços desse país com a civilização anglo-saxônica. Além disso, muitas bibliotecas foram retiradas, dos países ocupados, para a Alemanha, como "proteção".

As baixas de guerra, entre os letrados, bibliotecários inclusive, são numerosas. Muito maior, a perda conseqüente ao esforço deliberado dos nazistas em aniquilarem a vida espiritual de nações e raças inteiras pela morte dos homens e mulheres, que poderiam conduzir o movimento intelectual.

Finalmente, é necessário lembrarmos de que Hitler, pela queima de obras, censura, destruição de pessoal e restrições feitas aos empreendimentos eruditos e artísticos, destruiu as bases da livre atividade e expressão, mental e artística, até em seu próprio país.

#### REABILITAÇÃO DE BIBLIOTECAS

Básica ao restabelecimento da atividade intelectual em todo o universo, é a reorganização das bibliotecas. A imensa tarefa de reabilitação incluirá consertos nos edifícios e acervos; reinício dos serviços comuns dessas entidades; retorno ou substituição adequada do material roubado e destruído, bem como o estabelecimento dos quadros de funcionários.

De interesse capital são os periódicos publicados em outros países durante a guerra. Cremos que poucos dos nossos jornais chegam aos países inimigos ou ocupados por eles. Quase nenhum alcança a China, salvo uns poucos em microfilmes. Há falhas até nos arquivos das bibliotecas inglesas, que não foram bombardeadas ou incendiadas.

Graças à previdência da Fundação Rockefeller, existe grande reserva de periódicos eruditos americanos, publicados desde 1938. Efetua as compras o ALA Committee of Aid to Libraries in War Areas. As seleções e os números de exemplares são baseados, parcialmente, nas assinaturas de bibliotecas estrangeiras em vigor, à época do rompimento da guerra. Cerca de 325 títulos estão sendo agora adquiridos e o número de exemplares varia de 5 a 75. Os editores acordaram em remetê-los, quando terminar a guerra, às bibliotecas que serão designadas pela ALA Committee. Embora as despesas apresentem o valor de 70.000 dólares anuais, essas reservas não serão suficientemente grandes para atender às necessidades. Realizam algumas outras aquisições agências, oficiais ou não, de países e sociedades estrangeiras.

Será preciso em todos os lugares recorrer à reimpressão ou outro tipo de reprodução, se os arquivos das bibliotecas tiverem de ser completados.

Existe semelhante necessidade quanto ao abastecimento de trabalhos americanos, publicados durante os anos de guerra. Muitos têm sido dados à luz em tiragens pequenas, que cedo ficarão esgotadas. Felizmente, a American Library Association está agora em condições de fazer compras vultosas,

graças a recente donativo de 100.000 dólares, feito pela Fundação Rockefeller.

Para facilitar a escolha de livros a serem adquiridos pela ALA, como auxílio àqueles que desejam consegui-los para instituições estrangeiras, a associação prepara listas das mais importantes obras de consulta e pesquisa, editadas nos Estados Unidos, desde 1938.

Do aumento de interesse pela vida cultural americana resultará a necessidade de trabalhos antigos, tanto como de atuais. A extensão respectiva e a disponibilidade de livros excedentes na América podem justificar o estabelecimento de uma campanha nacional do livro para servir de suplemento a tudo quanto for realizado pelos governos e fundações.

Uma comissão agora explora essa possibilidade. Além da American Library Association, representa também sociedades bibliotecárias especializadas, médicas, legislativas, musicais, de pesquisa, além de outras. Inquéritos preliminares apontam como recomendável, numa campanha, solicitar duplicatas convenientes, números atrasados de jornais e outras publicações eruditas, às bibliotecas, sociedades doutas, professores de colégios e outros, que provavelmente os têm. Não parece desarrazoado presumir que mais de um milhão de volumes possa ser obtido, algumas centenas de milhares correspondendo às especificações. (A Victory Book Campaign recolheu dezoito milhões e quinhentos mil livros para o Exército, Armada, USO e Marinha Mercante, dos quais cerca de dez milhões foram considerados úteis). Se uma campanha para bibliotecas estrangeiras for empreendida, é de esperar sejam os apelos, ora feitos ou planejados, para certas nações em particular, incluídos ao esforço nacional.

Muitas edições do Governo Americano têm grande importância para as bibliotecas estrangeiras de pesquisa. Há vários meses passados a ALA e certos estabelecimentos oficiais tentaram persuadir as agências editoras e distribuidoras a fazerem "stock" de tais publicações para entrega ulterior. Tem havido algum êxito; a previsão não é, entretanto, por demais encorajante, principalmente em conseqüência ao efeito das restrições tipográficas no tempo de guerra, quanto ao número de exemplares das tiragens.

#### BIBLIOTECAS AMERICANAS

As bibliotecas deste país têm desenvolvido todos os esforços a fim de obter periódicos estrangeiros à medida que aparecem. Combinaram listas, fizeram encomendas por meio de Estados neutros e assinaram reproduções em microfilmes ou mediante reimpressões. Negociaram com autoridades inglesas e americanas para romper os bloqueios cerrados ao transporte e diminuir restrições. Algumas das mais precavidas ordenaram ficassem seus fornecimentos armazenados em Leipzig para entrega após a guerra. Quantos ainda existem, ninguém avalia.



Diversas estão economizando reservas para a compra de material estrangeiro tão depressa fiquem os caminhos livres. Desejam mandar compradores ao exterior, na primeira oportunidade. Naturalmente, um conjunto de bibliotecas já enviou um agente a certo país neutro para adquirir agora o que puder. Foi instituído outro grupo, destinado à compra cooperativa de material corrente e moderno na China, efetua-se a seleção, compra e armazenagem pela Chinese Library Association.

#### RELAÇÕES CULTURAIS DE LONGA DATA

As experiências de outras nações, durante longo período e a nossa própria nos últimos anos, oferecem evidência substancial quanto ao valor dos livros e jornais no aumento do respeito à vida cultural do país, que os editaram. Essas harmonia e deferência podem auxiliar notoriamente a construir as bases de paz duradoura e futuro adiantamento da civilização.

Problema sério em tôdas as relações culturais é evitar o uso, ou respectiva aparência, dos métodos e meios de atividades culturais, como instrumento de política externa. O intercâmbio de obras está liberalmente isento de tais suspeitas. Há uma atmosfera de "segurar ou largar" em volta de conjuntos de livros, que não pode ser, é claro, mal interpretada, sobretudo se a escolha fôr entregue ao recipiendário estrangeiro. Por essas razões e devido à relativa atualidade na modernização do trabalho bibliotecário, as oportunidades para frutuoso intercâmbio de materiais e de idéias parece maior nesse campo do que em alguns outros.

#### LIVROS ESTRANGEIROS PARA BIBLIOTECAS AMERICANAS

As bibliotecas eruditas deste país colecionam material estrangeiro, não principalmente porque sejam raros ou curiosidades interessantes, mas porque os pesquisadores necessitam deles.

O desejo americano de reforçar conjuntos bibliotecários com elementos do exterior é, naturalmente, novo. Os bibliotecários descobriram, durante a guerra, que mapas e descrições da mais remota ilha do Pacífico podem servir a objetivo vital. Foram assediados por indagadores de publicações, das quais nenhum exemplar existia nos Estados Unidos. Como resultado, sustentam agora que, mediante certas formas de coordenação e especialização, deve-se tentar obter, para determinada biblioteca deste país, pelo menos uma cópia de cada trabalho aparecido em qualquer parte do mundo, onde possivelmente seja necessário a pesquisa.

Quatro medidas preliminares parecem essenciais, antes que grandes programas de aquisição possam ter emprego com sucesso.

1. Os canais para intercâmbio de publicações convém sejam *abertos* logo que a guerra terminar, e o fluxo de livros de um país a outro deverá ser

*mais facilitado* do que anteriormente, por direitos autorais adequados, tarifas e acordos postais.

2. A compra de material bibliotecário em países estrangeiros e sua exportação devem ser permitidas, logo que possível, sem infringir direitos e interesses do respectivo povo.

3. As principais bibliotecas de pesquisa precisam fazer acordo sobre uma divisão aceitável da responsabilidade na manutenção de bons conjuntos de material estrangeiro em assuntos especiais.

4. Deverão traçar planos para compra cooperativa, à medida do possível, não apenas como forma de evitar concorrência indesejável entre elas, mas também a fim de impedir pareça estar a rica nação americana a exaurir injustamente nações empobrecidas de sua herança cultural.

#### OS LIVROS AMERICANOS E AS BIBLIOTECAS NA AMÉRICA LATINA

Os livros desempenharam papel importante em nosso programa de relações culturais com a América Latina. A American Library Association, juntamente com o Coordenador dos Negócios Interamericanos e o Departamento de Estado, enviou cerca de 200.000 dólares de obras e jornais americanos às bibliotecas da América Latina, ao término de 1944. No primeiro ano, de 400 a 500 bibliotecas universitárias, públicas, estudantis e especializadas, receberam nossos trabalhos.

Sabe-se perfeitamente que, no passado, alguns conjuntos de livros oferecidos a bibliotecas estrangeiras foram tratados mais como objetos de exibição do que material de utilidade. Nossas publicações, é de esperar e crer, ora remetidas às latino-americanas, sejam tratadas de modo que atendam às necessidades dos intelectuais e estudiosos, que têm cortadas, de forma absoluta, suas fontes comuns de suprimento na Europa.

Outra empresa de mais vulto no campo do livro é a manutenção de bibliotecas americanas na América Latina. Existem atualmente no México, Manágua e Montevideú. A ALA dirige-as sob contrato, com capitais do governo e também com algumas verbas particulares. Seu objetivo principal é organizar pequenas coleções de livros e revistas americanas acessíveis a estudantes, pesquisadores, jornalistas, autores, homens de negócios, profissionais e leitores em geral, tanto adultos como juvenis, sob normas aproximadamente iguais às que prevalecem nos Estados Unidos. Servem também de centros eruditos, colaboram com institutos culturais. Cada uma delas funciona subordinada a um conselho de diretores, composto de naturais dos Estados Unidos e do país onde está situada; como chefe, um bibliotecário enviado por aquele.

Os americanos residentes nessas capitais fazem uso intensivo das referidas bibliotecas; a maioria dos leitores e estudiosos, porém, é composta de nacionais. Existe alguma circulação de obras para leitura momentânea, porém, surpreendentemente grande número de visitantes vai à procura de informes sobre os Estados Unidos ou para con-



sulta de caráter sério e pesquisa. As bibliotecas começam a servir de centro de empréstimos interbibliotecários com outras entidades do país. São solicitadas, com frequência crescente, a emprestar trabalhos específicos ou a conseguir nas bibliotecas americanas, os respectivos exemplares, que se destinam a interessados em buscas individuais, e a auxiliar bibliotecários daquele país na aquisição de publicações latino-americanas. A biblioteca de Montevideu tem realizado cursos de biblioteconomia. A do México compila um catálogo coletivo de livros e jornais de certos assuntos das respectivas bibliotecas e tenciona manter um laboratório de microfilmes, logo que houver disponibilidade de materiais.

Os livros ainda têm sido usados por agências do governo, de muitas outras formas. Os institutos, para relações culturais com os Estados Unidos, receberam bibliotecas substanciais. Volumes isolados, cópias de artigos ou pequenos conjuntos foram enviados individualmente a eruditos. Livros e outros materiais de ensino desempenharão papel no programa da Fundação Interamericana de Educação, estabelecida pelo Coordenador para assistência a certos países latino-americanos no desenvolvimento de suas escolas e institutos de treino pedagógico. Um programa de tradução e versão está em andamento com subsídio oficial.

#### OUTROS PAÍSES

O uso similar de livros, como emissários culturais a países outros, além dos da América Latina, já principiou. Um projeto de "Books for Europe" foi realizado com êxito pela ALA, de 1939 a 1942, com capitais da Fundação Rockefeller. A American Library, em Paris, funcionou com sucesso durante vinte anos e seus funcionários efetivos têm planos para expansão do serviço, quando a França for libertada. Recentemente o Office of War Information abriu "bibliotecas informativas" em Londres, Melbourne, Sidney, Wellington e Johannesburg. Uma foi inaugurada em Bombaim e há outras em estudos.

O Departamento de Estado envia cópias em microfilme para cerca de setenta e cinco jornais técnicos e científicos da China, mensalmente e, de quando em vez, pequenos volumes de livros, via aérea. A tradução de trabalhos americanos para o chinês está merecendo consideração. O Vice-Presidente levou considerável número de obras, quando voou à China em maio. A ajuda do Departamento de Estado ao Oriente Próximo auxilia a compra de volumes destinados aos colégios leigos de fundação americana naquela área.

A evidência da necessidade de publicação dos Estados Unidos é revelada pelo uso das bibliotecas americanas e coleções de livros enviados ao exterior; pelas compras crescentes feitas pelas bibliotecas da Grã-Bretanha; pela contínua aquisição realizada pelas da União Soviética durante a guerra; pelas compras ora feitas ou planejadas por agentes de governos alheios; pelo desejo de exemplares do catálogo da Biblioteca do Congresso, atualmente em impressão; pelas afirmativas dos

eruditos e homens de governo de países estrangeiros, que a posição de líder intelectual caberá, em parte, aos Estados Unidos.

Parece ser de nosso interesse animar a correspondência nessa procura de publicações americanas. A países, habituados a adquirir, devemos tornar a escolha, compra e exportação tão fáceis quanto possível. No caso de nações com falta de intercâmbio ou crédito, são indicados alguns projetos semelhantes aos idealizados pelo Governo para a América Latina. Quanto a bibliotecas americanas em países estrangeiros, a American Library Association acredita que um programa positivo de grandes proporções é muito necessário e que o Governo dos Estados Unidos deve ter a iniciativa e providenciar quanto às verbas.

#### INSTRUÇÃO BIBLIOTECÁRIA

A despeito de comum reconhecimento, nos Estados Unidos e no exterior, das imperfeições de nossos métodos no preparo de rapazes e moças para o trabalho nas bibliotecas, número surpreendentemente grande de estudantes do exterior vem a este país em épocas normais a fim de obter o que as escolas dessa especialidade podem oferecer. São encontrados bibliotecários com treino americano em quase todos os lugares da Europa e em muitos do Oriente. Numerosas escolas semelhantes às nossas foram estabelecidas em nações estrangeiras. De 1924 a 1929 a ALA dirigiu uma escola bibliotecária em Paris. A Boone Library Scholl, na China, está ainda em funcionamento.

Quando o dr. Jorge Basadre, de Lima, distinto bibliotecário e historiador, foi nomeado diretor da Biblioteca Nacional do Peru, após recente incêndio, um de seus primeiros atos foi estabelecer uma escola bibliotecária com diversos professores americanos e um de Havana. Planeja conseguir grande parte do novo corpo de funcionários do referido estabelecimento dentre os alunos desse curso. Alguns serão enviados aos Estados Unidos para observação e prática ou instrução suplementar.

A pedido do Ministro da Educação da Colômbia e com assistência financeira da Fundação Rockefeller e do Departamento de Estado, a American Library Association dirigiu rápido curso de biblioteconomia em Bogotá, 1942. Originariamente idealizado para trinta estudantes, os pedidos foram tantos que teve de triplicar sua capacidade. Dois graduados já foram aos Estados Unidos em trabalho de aperfeiçoamento. Há agora notável movimento em Bogotá para a fundação de permanente escola de bibliotecários sob os auspícios do governo colombiano.

Outra, de curso breve, foi estabelecida sob a proteção da ALA em Quito, Equador, na primavera deste ano, com numerário da Fundação Rockefeller.

Diferente, e talvez mais importante, é a escola para bibliotecários de currículo completo, fixa, ora funcionando na Escola Livre de Sociologia e Política em São Paulo. Embora financiada parcial-



mente por aquela Fundação através da ALA, é trabalho visceralmente brasileiro. Aulas têm sido iniciadas em algumas outras cidades latino-americanas, grande parte ao que parece como resultados de algumas observações de bibliotecários nacionais, quando nos Estados Unidos.

#### LITERATURA BIBLIOTECÁRIA

Bibliotecários e eruditos americanos têm escrito algumas centenas de livros sobre o trabalho respectivo. Existia certa procura deles em países estrangeiros, antes da guerra, e há indícios de que será maior nos anos futuros. Recentemente respondemos a um pedido de "documentação" completa para uso de uma comissão francesa em Argélia, a qual está planejando novo arranjo das bibliotecas universitárias e populares na França. Vê-se crescente interesse pelas traduções e trabalhos, com as mudanças indicadas para uso no estrangeiro, especialmente em países que ainda não produziram volume considerável de literatura bibliotecária.

#### BIBLIOTECAS COMO AGÊNCIAS CULTURAIS EFETIVAS

Não é necessário poder de concepção a fim de imaginar essas particularidades da história no futuro. Os líderes educadores de alguns países estrangeiros reconhecerão a biblioteca moderna como elemento efetivo para difundir conhecimentos; apreciarão o que as escolas americanas de bibliotecários fizeram para aperfeiçoar o serviço destinado aos leitores; e desejarão que seus países aproveitem nossa experiência.

Pedidos de conselheiros técnicos em assuntos bibliotecários têm lugar com antecedência. Serão enviados estudantes às nossas escolas de biblioteconomia e bibliotecários virão observar nossos edifícios e serviços. Já recebemos pedidos de assistência técnica e de publicações. Alguns bibliotecários no setor militar e muitos do Office of War Information estão em ótimas posições para fornecer auxílio.

Será necessário o aumento de nossas facilidades para acomodar grande número de estudantes estrangeiros; criarmos entidades de classe, bolsas de estudo, ajudas de custo e prestarmos assistência à fundação de escolas bibliotecárias no exterior.

Nossos próprios bibliotecários podem tirar proveito da experiência dos alienígenas. Na maioria, somos relativamente provincianos. Poucos entre nós têm conhecimento perfeito de idioma estrangeiro; raríssimos de vários. Um ou mais anos de trabalho ou estudo num país estrangeiro, em biblioteca ou não, representará ativo para qualquer

bibliotecário americano. E', em geral, aceito que o intercâmbio internacional de bibliotecários é *mútua*mente vantajoso, pois, mau grado seja capaz de aprender ou não métodos e rotinas, é impossível deixar de aumentar seus úteis conhecimentos relativos ao Estado que visita.

Além disso, é sabido que, embora sejamos orgulhosos dos empreendimentos americanos no campo da biblioteconomia, outros países nos sobrepujaram em certos pontos. Em alguns deles, cada município possui biblioteca pública; entretanto, nos Estados Unidos, quase um terço do povo não tem esse serviço. No ensino do adulto, no trabalho de bibliotecas para os operários das indústrias, na coordenação dos recursos nacionais para investigação, no preparo dos bibliotecários de pesquisa, nos empréstimos interbibliotecários e nas grandes tarefas bibliográficas, podemos aprender muito com certas nações.

#### PROBLEMAS DO FUTURO

Inúmeras perguntas continuam sem resposta. Qual o volume da tarefa de reabilitação das bibliotecas? Como será feita a mudança de governo militar (o qual, felizmente, não despreza bibliotecas, museus, escolas e universidades) para o mais completo programa de restauração? Quando e como esta incorporar-se-á em longas relações culturais? Quais as responsabilidades deste país e das Nações Unidas na política, numerários e direção? Qual a que permanece com o elemento particular para influenciar a política oficial, apoiar o programa do Governo com o Congresso, e com o povo americano, para iniciativa e operação às suas próprias custas?

A American Library Association espera, e tem algumas razões para isso, que, ao término da luta, o Governo e o povo dos Estados Unidos desempenhem honroso papel na restauração do serviço bibliotecário em áreas de guerra e no desenvolvimento de ininterruptas relações culturais entre todos os povos.

---

Carl Hastings Milan é o secretário da American Library Association, Chicago, Illinois, e foi diretor geral assistente do respectivo Library War Service de 1917 a 1920. E' membro do General Advisory Committee on Cultural Relations do Department of State e do Executive Committee of the American Council on Education. Trabalhou como assistente na University of Oklahoma Library, na John Crerar Library e na Purdue University Library, bem como diretor da Indiana Public Library Commission e da de Birmingham (Alabama) Public Library.



## Princípios e Problemas de Governo

CHARLES G. HAINES

e

BERTA M. HAINES

(Tradução de ESPÍRITO SANTO MESQUITA)

(continuação)

### CAPÍTULO II

#### TEORIAS DA ORIGEM DO GOVERNO (1)

N O capítulo precedente a origem e a evolução do governo foram perfeitamente examinadas; resta considerar, porém, as forças que levaram os homens a conjugarem seus esforços para alcançar um fim comum. São várias as teorias formuladas pelos pensadores políticos relativamente aos incentivos que levaram os homens a se congregarem, obrigando-os a se submeterem a uma regulamentação comum das relações que mantêm uns com os outros. Entre as principais teorias estão 1) a do instinto, 2) a da necessidade e da força, 3) a do direito divino, 4) a do contrato, 5) a da economia, 6) a do consentimento comum, 7) a idealista e 8) a da evolução

#### TEORIA DO INSTINTO

Desde os tempos dos gregos que existem os que atribuem aos instintos naturais do homem a origem das instituições políticas. Aristóteles, um dos maiores expoentes desta corrente de idéias, manifestou no seu livro "A Política" a opinião de que o homem é, por natureza, um animal político. Se o Estado é uma associação de seres humanos e se foi precedido pela organização familiar e de vila, o instinto de associação política é, sustenta êle, inerente ao homem. Todas as formas de associação, simples ou complexas, são apenas expressões exteriores desta virtude inerente. Também Cícero manifestou esta opinião em seu livro "Comunidade". A principal causa da associação de todo um povo para fins de administração de justiça ou tendo em fim outro objetivo — pensou êle — não deriva tanto da fraqueza do homem como de certo espírito de sociabilidade que lhe é próprio. Quando surgiu uma consciência de direitos e deveres mútuos numa comunidade, imaginou-se logo que havia também surgido o ele-

mento necessário para a formação de um Estado organizado como expressão exterior dessa consciência (2). O instinto universal de sociedade impõe que haja uma organização externa das atividades comuns do homem.

Os filósofos gregos consideraram, pois, a autoridade política como "uma necessidade decorrente da vida social do homem, vida social esta que existe em si, por e para si mesmo e é determinada pela própria natureza das coisas". Para êles, o elemento psicológico essencial da unidade de ação existia subjetivamente na idéia do povo e se tornou objetivo quando foi expresso no texto das leis ou traduzido em instituições políticas. Pensou-se que esta idéia subjetiva de unidade era o elemento essencial do Estado e antecedeu necessariamente ao laço objetivo que o organismo político pôs à mostra

A teoria do instinto tem um elemento de verdade que levou certos modernos pensadores políticos a aceitá-la e expô-la

#### TEORIA DA NECESSIDADE E DA FORÇA

Para outros pensadores, parece que foi a necessidade de defesa e de proteção o motivo principal da formação das sociedades políticas. A teoria da necessidade reconhece que os homens, por causa de suas carências, dependem sempre uns dos outros e são, pois, obrigados a procurar ajuda por meio de associação política. Platão diz em sua obra "A República" que "devido a nossas inúmeras necessidades e porque todos procuram o auxílio de outrem para supri-las, nós procuramos conquistar colaboradores ou sócios no local em que vivemos, dando a êste local o nome de cidade". Outros teóricos pensaram que a subordinação cívica foi originariamente imposta pela vio-

(1) Alguns dos clássicos na matéria que tratam dos fundamentos das modernas teorias políticas e que devem ser lidos são: *The Republic* de Platão, *A Política*, de Aristóteles, *O Príncipe*, de Maquiavel, *O Governo Civil*, de Locke, *O Leviatã*, de Hobbes, *O Espírito das Leis*, de Montesquieu, *O Contrato Social*, de Rousseau.

(2) Consultar especialmente *The Growth of Political Thought in the West: From the Greeks to the End of the Middle Ages* (The Macmillan Company, 1932); as obras de William A. Dunning *Political Theories, Ancient and Medieval* (The Macmillan Company, 1902), *Political Theories from Luther to Montesquieu* (The Macmillan Company, 1905) e *Political Theories from Rousseau to Spencer* (The Macmillan Company, 1920). Consultar também a obra *A History of Political Theories: Recent Times*, editada por Charles Merriam e Harry E. Barnes (The Macmillan Company, 1924).



lência e o indivíduo foi obrigado a aceitá-la pela pressão da força. A autodefesa e a agressão provocaram então a centralização do controle num órgão político comum cujo poder se estendia sobre um território ou comunidade definidos. Acompanhando o conceito de necessidade como base da vida comunal organizada, desenvolveu-se a teoria da força e com ela a idéia de que o poder gera o direito.

A melhor explanação dessa teoria é a que se encontra em "O Príncipe" de Maquiavel, no qual se define, sucintamente, a força e a conveniência como uma das principais razões de controle no Estado: Maquiavel é, conforme observa Lord Acton, "o primeiro expositor consciente e equilibrado de certas forças vivas do mundo atual" (3). Insiste ele que há dois métodos pelos quais é possível conseguir a necessária disciplina, isto é, lei e força. O primeiro é próprio do homem e o segundo das feras. "Cabe, pois, ao príncipe compreender ambos; deve saber quando usar uma e quando empregar a outra, isto é, quando proceder de modo racional e quando de modo brutal". A base principal dos Estados, assevera ele, são boas leis e boas armas. "Não pode haver boas leis quando não há boas armas, seguindo-se daí que havendo boas armas há sempre boas leis". O terror governa o mundo, e, aliado ao receio do castigo, alcançará os fins em mira. Como os homens são maus e não têm confiança em ninguém, não se é obrigado a confiar neles. Se Maquiavel estava descrevendo os atos que viu os homens praticarem na vida política ou apenas o que ele imaginava que os homens deviam praticar, certo é que ele criou um admirável credo para os que advogam o emprego da força nos negócios políticos. Ele imaginou, segundo opina Laski, "duas coisas essenciais: primeiro, as regras que governam a capacidade de cada um para satisfazer a própria vontade num mundo em que essa satisfação era, sem se levar em conta seu conteúdo moral, a maior ambição dos homens, e, segundo, a maneira pela qual num mundo de fraude, de violência e de paixões, podia conservar o que conquistou". (4)

Recentemente, os que defendem a teoria da força aceitaram, abertamente, as doutrinas de Maquiavel. Citemos um dos seus discípulos mais influentes.

*Só entre os povos que possuem uma grande vitalidade e uma civilização avançada é possível encontrar-se a força. O progresso forja a vitória. Se não fossem as guerras, veríamos provavelmente raças inferiores e degeneradas suplantarem as superiores e jovens devido ao seu número e a sua abundância. A importância criadora da guerra reside no fato de que ela faz a seleção, tornando-se pois uma necessidade biológica. É um regula-*

*dor indispensável, porque sem ela não poderia haver progresso racial e nem cultural.* (5)

Antes de 1916 era muito comum nos jornais, nos artigos e nos livros a expressão "a guerra é a mais sublime e a mais sagrada expressão de atividade humana" Para esses advogados da guerra "o ideal de paz perpétua é não só impossível como até imoral". (6) Eles estimulam os líderes políticos a combaterem a propaganda pacifista, o arbitramento em Haia e a regulamentação dos negócios internacionais por meio de convenções.

O mais franco e comentado emprego da força nos tempos modernos foi o dos ditadores que surgiram durante o período de reconstrução que se seguiu à Primeira Guerra Mundial e, particularmente, na Rússia, na Alemanha e na Itália, sob os regimes comunista, nazista e fascista. "Declaro que meu desejo é o de governar se possível com o consentimento da maioria", disse Mussolini, "mas para obter, conservar e reforçar esse consentimento, usarei toda a força de que disponho. Pode acontecer que a força gere o consentimento; mas se este falhar, restará apenas e sempre a força! Com respeito às exigências do governo, ainda que sejam elas as mais duras, ofereçamos este dilema: aceite-as por espírito de patriotismo ou submeta-se a elas." (7)

"Quem deve governar o país", disse Trotsky, "é uma questão que pode ser decidida pelo governo e pelo povo não segundo o disposto nos parágrafos de uma Constituição mas, sim, pelo emprego de todas as formas de violência". "Não há", diz ele ainda, "outra maneira de quebrar a vontade do inimigo se não a do emprego sistemático e enérgico da violência". De fato, a República Soviética, sob a liderança de Trotsky e Lenin foi implantada a custa de sangue e aço, em grande escala.

Deduz-se dessas citações que a teoria da força obteve, em muitos países, uma sanção considerada impossível há uns tempos atrás. Resta saber se o declínio do governo representativo baseado no consentimento popular e a ascensão dos ditadores em certos Estados é apenas um fenômeno político transitório, sendo possível o retorno às formas de governo baseadas no acordo e no consentimento.

#### TEORIA DO DIREITO DIVINO

Talvez não exista outra teoria das origens do governo que tenha alcançado uma posição mais proeminente e duradoura na evolução política da sociedade como a do direito divino (8). As bases dessa teoria podem ser encontradas no período de desenvolvimento em que o controle dos negócios públicos era sinônimo de desempe-

(3) Consultar *The History of Political Thought in the Sixteenth Century* (Dial Press, Inc. 1928) de J. W. Allen e *Readings in Political Philosophy*, de F. W. Coker (The Macmillan Company, 1914) págs. 173-185.

(4) *The Dangers of Obedience and other Essays*, de Harold Laski (Harper & Brothers, 1930) págs. 242-243.

(5) *Britain as Germany's Vassal*, de F. von Bernhardi, 1914, págs. 110-111.

(6) *Politics*, de H. von Treitschke, 1916.

(7) Discurso de Mussolini no Ministério das Finanças da Itália, em 1921.

(8) *Divine Right of Kings and the Divine Rule Theory*, de J. N. Figgis (Cambridge, 1914).



nho de funções que os povos primitivos pensavam ser um privilégio concedido pelos deuses. A história primitiva do Oriente contém a idéia da origem divina dos mandatos dos governantes que eram, ao mesmo tempo, sumos sacerdotes, reis e chefes militares. As bases das instituições políticas do Oriente — como também a do poder absoluto dos governantes — eram a sanção dos deuses da comunidade. Nos países orientais, a vontade divina era invocada e cumprida pelo rei ou governante que era considerado representante do deus tribal.

A íntima relação existente entre as funções sacerdotais, públicas e militares existiu realmente em todos as regiões da Europa na fase primitiva da evolução das instituições políticas. Nos tempos antigos, por exemplo, governo e religião eram inseparáveis. Foi de fato por causa da superstição e do temor religioso que os povos antigos sentiam por uma entidade invisível que se manifestava por intermédio de um agente técnico escolhido por vontade divina que os sentimentos bárbaros de liberdade e de privilégios no homem foram refreados por meio de um acôrdo comum ou mandato político.

Alexandre reforçou a idéia do direito divino de reinar quando, durante a série de conquistas, êle fez uma visita aos templos sagrados do Egito e proclamou que recebera ali a ordem dos deuses para que encetasse as campanhas que se seguiram tanto na Europa como na Ásia. A teoria segundo a qual o rei ou governante retirava poder e sua autoridade de um deus perante o qual era responsável, predominou até épocas relativamente recentes.

Carlos Magno manifestou sua adesão a essa idéia quando concordou em ser coroado pelo Papa, reconhecendo assim a união entre o poder civil e o religioso. Esse reconhecimento contribuiu para restaurar a ordem e a unidade política no caos em que vivia a Europa no último quartel do período medieval. Depois das longas e cruentas lutas travadas posteriormente entre a Igreja e o Estado, o governo temporal assumiu o controle indiscutível sobre coisas terrenas, enquanto a Igreja passou a ser reconhecida como autoridade suprema sobre as coisas do espírito. Muito embora a contenda terminasse com a definição de que a autoridade do rei independia da do Papa, o primeiro, sempre que lhe fôsse vantajoso, ainda apelava para a tese da origem divina dos editos reais. Com o desenvolvimento das nações modernas, os reis passaram a invocar a tese de que seus poderes eram um legado de Deus. Foi isto o que aconteceu no caso dos tiranos ingleses Jayme I, Carlos I e II e no do francês Luís XIV. Disse Jayme I, da Inglaterra: "não é lícito discutir o que se relaciona com os mistérios do poder real porque isto seria penetrar nas fraquezas dos príncipes e negar-lhes a reverência mística que se deve àqueles que têm assento no trono de Deus". Luís XIV tinha idéia igual a respeito da divindade da realeza, manifestando-a com as seguintes palavras: "De tudo isto deduz-se que a pessoa do rei é sagrada e atacá-la de qualquer modo é sacrilégio — os reis devem ser defendidos como

coisas sagradas, merecendo pois a pena de morte todo aquêle que recusar "defendê-los".

Nos tempos modernos, notáveis exemplos de nações cujos governantes invocam suas ligações diretas com Deus e a sanção divina para sua autoridade podem ser encontradas no Japão, na Alemanha e na Rússia (nos dois últimos países até a queda das respectivas monarquias). "O direito divino dos reis", observa uma autoridade em matéria de constituição japonesa, "foi levado a tal extremo na Inglaterra que Carlos I perdeu a cabeça; mas, no Japão, o direito divino do Imperador foi levado a um ponto que os Stuarts jamais sonharam" (9). De acôrdo com o Príncipe Ito, "o Imperador descende dos céus, é divino e sagrado; êle está muito acima de todos os seus súditos. Deve ser reverenciado e é inatingível" (10). E', pois, evidente que o moderno governo do Japão se baseia, pelo menos até um certo ponto, na idéia da ascendência divina do monarca e, com a transformação da oligarquia num governo monárquico, perpetuou-se a reverência do povo pelo trono.

Um exemplo mais frisante da teoria do direito divino nos foi apresentado pelo Imperador Guilherme da Alemanha, em Königsberg, quando afirmou representar o papel de vice-regente de Deus na terra, dizendo:

"Meu avô colocou por ser direito seu a coroa da Prússia sobre sua cabeça e proclamou que ela lhe era outorgada exclusivamente pela graça de Deus e não por parlamentos, assembléias ou resoluções do povo; que êle se considerava um instrumento escolhido pelos céus e, que, por isso, era de seu dever como regente e governante etc... Considerando-me também instrumento do Senhor, a despeito dos pontos de vista e opiniões passageiras, trilharei meu caminho que é todo dedicado à prosperidade e à paz de nossa Mãe Pátria" (11). A relação entre a teoria da força e a do direito divino está definida na alocução do Imperador Guilherme perante a Guarda Real em 1898: "A herança mais importante que meu nobre avô e nobre pai me deixaram é o exército. Apoiando-me nêle, confiando em nossa velha guarda, carrego minha pesada carga, convencido de que o exército foi o principal sustentáculo de meu país, o principal sustentáculo do trono prussiano para o qual o desígnio de Deus me chamou".

A abdicação do imperador alemão em consequência da derrota militar e a ascensão dos partidos liberais e democráticos ao governo reduziram temporariamente a influência da idéia de direito divino na política alemã. Também no Japão a tendência para o governo parlamentar está enfraquecendo o sentimento que serve de apoio à teoria do direito divino

(9) *Proceedings of the Academy of Political Science*, abril de 1916, vol. VI, n.º 3, pág. 5. Artigo de E. W. Clement, *Constitutional Imperialism in Japan*.

(10) *Idem*, pág. 6.

(11) *The German Kaiser and the Divine Right*, publicado em *The Outlook*, n.º de setembro de 1910.



A teoria da origem divina da autoridade política não pode, porém, ser ignorada no estudo da política, por mais tolas ou absurdas que possam ser as extravagantes teses de seus defensores.

#### TEORIA DO CONTRATO

Durante a última parte da Idade Média e até o princípio do século dezoito, imaginou-se uma nova teoria à guisa de explicação para a associação política do homem. Esta idéia, conhecida por teoria do contrato, pressupõe a natureza em estado primitivo. Nesta condição, os indivíduos se organizaram politicamente por meio de um acordo mútuo, comprometendo-se a obedecer a uma autoridade externa. A teoria foi definitivamente formulada na Europa continental nos séculos quatorze e quinze, sendo mais tarde cuidadosamente desenvolvida e aperfeiçoada por Hobbes, Locke e Rousseau. Cada um deles teve uma noção de certo modo diferente do contrato em função do qual se formou a sociedade.

Para Hobbes, o homem era essencialmente egoísta e vivia num estado selvagem em que as guerras de todos contra todos eram comuns e constantes (12). Ele procurou então descobrir a maneira de poderem todos os indivíduos, cujas ações fossem inspiradas pelo temor e pelo interesse particular, viver em comum. Entre os desejos egoístas dos homens, está o de viver com conforto e segurança. A razão, por isso, procurou encontrar uma fórmula de acordo pela qual fosse possível conseguir a necessária garantia da ordem social. Consequentemente, acreditava Hobbes que o indivíduo estaria inclinado a aliar-se a seus semelhantes e a submeter-se a um soberano comum que pudesse manter a paz e a ordem. O Estado teve por base portanto um acordo pelo qual cada indivíduo abria mão de sua liberdade natural para que pudesse viver devidamente protegido pela força do grupo. Toda vez que um número de pessoas transfere seus direitos individuais para uma autoridade comum, forma-se uma comunidade. Por isso, afirmou Hobbes que, logo que fosse firmado o contrato passava a ser compulsório o seu cumprimento e o soberano que dele surgia e em cujas mãos a autoridade política se concentrava, era um soberano absoluto. Para o povo não havia outra alternativa se não a de se submeter a essa autoridade porque o direito de rebelar-se fora abolido para sempre, sendo eliminado pelo contrato que criava uma sociedade política.

A lei, segundo Hobbes, é apenas uma ordem de comando do soberano e como a soberania é ilimitada, não pode haver leis injustas. "Ele representa, no máximo, o grande desejo de possuir uma autoridade forte, inexpugnável no âmbito interno como no externo, autoridade esta que, segundo Laski, "era natural em seu tempo." A idéia de Estado como legislador soberano que não podia suportar a existência de nenhum rival, Estado este cuja vontade era lei, porque não havia

nenhuma vontade superior a sua, estava destinada a desempenhar um papel fundamental na futura filosofia política" (13). Pode-se ver prontamente que Hobbes se fez campeão de uma monarquia absoluta como a que os Stuarts tentaram implantar na Inglaterra e Luís XIV lançou as bases na França.

John Locke, de outro lado, procurou justificar a Revolução Inglesa de 1688 e sancionar o direito do Rei Guilherme ao trono. Em consequência, Locke repudiou as promessas básicas de Hobbes e imaginou uma condição em que a humanidade poderia viver perfeitamente sem qualquer associação política (14). "O estado da natureza", disse Locke, "é regido por uma lei da natureza que governa todo o mundo e a razão que é, no fundo, essa lei da natureza mostra que a humanidade deve respeitá-la e que os indivíduos, sendo iguais e independentes, não devem causar danos à vida, à saúde, à liberdade e aos bens uns dos outros". Esta lei da natureza está consubstanciada nas atuais normas de governo. Mas o indivíduo, no estado da natureza, sempre acha conveniente, — por lhe oferecer maior proteção aos direitos e liberdades — formar uma associação política. A origem do governo é, pois, concebida por Locke como um contrato pelo qual o indivíduo transfere voluntariamente para uma autoridade superior certos direitos e poderes pelos quais suas liberdades restantes poderão ser defendidas e preservadas.

Assim, o Estado é criado com o objetivo de proteger direitos que já existem. Além disso, esses direitos continuam a pertencer aos indivíduos mesmo depois que o contrato foi firmado e adquiriu a mesma força de compulsão que possui no estado da natureza. Em outras palavras, o poder de governo assim instituído de modo algum é absoluto mas, sim, limitado por esses direitos. O poder das autoridades governamentais é fiduciário e, quando dele se abusa, pode ser revogado pelo povo que o conferiu. A idéia de que o governo se baseia no consentimento dos governados e que o direito de rebelião contra um soberano arbitrário e abusivo é inalienável — direito este consagrado na Declaração de Independência — representa, em forma concreta, os princípios fundamentais da teoria do contrato conforme foi exposta por John Locke.

Opondo-se ao absolutismo de Hobbes, diz ele: "O verdadeiro remédio contra a força sem autoridade é a própria força! Deixa a autoridade sair da esfera dos poderes derivados do contrato social e a resistência tornar-se-á um direito natural; o estado da natureza sobrevém, podendo-se então firmar um novo contrato que, segundo se espera, será mais bem observado."

Esses princípios foram também de certo modo consubstanciados nas constituições das unidades da União Norte-Americana.

(13) *The Rise of Liberalism* de Harold J. Laski, publicado em *Encyclopedia of Social Science*, vol. 1, págs. 108-111.

(14) F. W. Coker, op. cit. págs. 385-436.

(12) F. W. Coker, op. cit. págs. 302-352.



Rousseau começou seu "*Social Contract*" com o admirável epigrama: "O homem nasceu livre e em toda parte está escravizado" (15). Referia-se, assim, à doutrina de um estado da natureza que ele já havia criado, isto é, a doutrina de que os homens viviam em plena liberdade e bem-estar mas acabaram perdendo essa liberdade quando as convenções sociais começaram a avolumar-se, sendo-lhes então imposta a subordinação a uma autoridade política. Muito embora o homem seja livre por natureza Rousseau acreditava que sua liberdade podia ser preservada e até ampliada com a formação de uma sociedade política democrática. Restava-lhe, porém, o problema de "descobrir uma forma de associação em que a força resultante da união fôsse utilizada para defender e proteger a pessoa e a propriedade de cada um dos que dela fizessem parte. Por intermédio dessa associação cada indivíduo, unido aos demais, obedeceria apenas a si mesmo e viveria tão livre quanto antes". A formação de um governo baseado na vontade geral resolve esse difícil problema. Esta vontade geral nem sempre, porém, é a vontade da maioria; é, isto sim, a daqueles que decidem o que é melhor para toda a sociedade. Esta vontade geral cria a soberania que, apoiando-se no acordo e no consentimento do povo, é considerada inalienável e indivisível. Desde que tem sua origem na voz do povo (que também a sanciona), não se deve temer que o governo seja ditatorial e absoluto. De acordo com essa teoria, o governo e as autoridades públicas do Estado são simples agentes do verdadeiro detentor da soberania, isto é, o povo, do qual recebem os respectivos mandatos. Sendo suprema a autoridade do povo e dependendo exclusivamente de sua vontade a sanção aos atos do governo, formulou Rousseau o ideal democrático que foi consubstanciado na filosofia política da Revolução Francesa e que, através do grande progresso político que se seguiu, influenciou profundamente o desenvolvimento da idéia de governo popular em todos os países.

#### TEORIA ECONÔMICA

Atraindo a atenção, isto nos meados do século dezenove, e conquistando as preferências no último quartel desse século, a idéia da interpretação econômica da evolução política do homem continua ainda a fazer considerável número de adeptos. Definida de modo sumário, pode-se dizer que a feição principal da teoria econômica do Estado é a de que a organização política teve como seu principal motivo as necessidades da luta política do homem pela própria sobrevivência. Durante a evolução por que passou, partindo de suas condições primitivas até atingir sua presente situação social, a satisfação de suas crescentes necessidades provocou o desenvolvimento dos meios de controle exercido por uma pessoa sobre a vida e o trabalho de outras, ou teve por resultado, usando-se um fraseado mais comum, a exploração econômica do homem pelo homem! A consequen-

te exploração de uma classe pela outra e as lutas que necessariamente se seguiram foram, de acordo com este ponto de vista, os fatores mais importantes na formação da maquinaria política que é hoje designada pelo nome de Estado, com suas leis, tribunais e numerosos órgãos por meio dos quais as classes dominantes e, mais tarde, os proprietários das grandes indústrias, procuraram conquistar maior poder e dispor de melhores meios de proteção. Começando com a primitiva forma de escravidão ideada e posta em prática pelos povos antigos e terminando com os grandes sistemas industriais dos tempos modernos, os patrocinadores da teoria econômica do Estado interpretam os vários fenômenos da evolução política como simples fases da história das lutas econômicas entre as classes. O Estado Nacional, com toda a sua organização e maquinaria administrativa, se transformou, segundo este ponto de vista, num instrumento nas mãos das classes mais poderosas que o utilizaram para explorar o trabalho dos menos favorecidos. Muito embora essa teoria tenha conquistado muitos adeptos, a interpretação econômica do Estado segundo a qual se considera como principal motivo da organização política o instinto de autopropetuação e a predominância dos interesses egoísticos, apoiados a princípio pela força bruta e pelo poder militar e mais tarde pelas instituições políticas baseadas nas leis e nos tribunais, tem também sofrido severas críticas.

Os que a combatem o fazem baseados no argumento de que o progresso, no terreno da política, teria sido impossível se a luta e o ódio de classe fôsssem os elementos dominantes na evolução do homem desde os tempos em que vivia em condições sociais primitivas. Sustentam pois que realçar a importância do motivo econômico no progresso humano é revelar a tendência para ver, no passado, força e condições que então não existiam e que foram produto da Revolução Francesa que criou oportunidades para que uma pequena maioria viesse a controlar o trabalho e o produto do trabalho de uma grande maioria. Em vez da tentativa deliberada de instituir e controlar os órgãos de governo para que uma classe pudesse por meio deles subjugar uma outra, o certo é que parece que a interpretação e a execução das leis se processam de modo a beneficiar uma em detrimento da outra.

Quando, porém, essa interpretação atinge um tal extremo, o resultado poderá ser a subversão da ordem e das instituições públicas, o que contribuiria para aliviar de certo modo os males de que padecem as classes oprimidas. Muito embora a teoria econômica do Estado tenha servido a um propósito útil chamando a atenção para a influência exercida por alguns fatores fundamentais sobre o progresso político, é evidente que essa teoria (como algumas outras sumariamente examinadas) só em parte serve para definir quais são as bases da obrigação e do controle políticos.

Em contraste com a teoria da força e do direito divino, desenvolveu-se uma nova teoria, a do contrato, formulando-se um ideal de governo ba-

(15) F. W. Coker, op. cit.



seado no consentimento comum. O ideal do consentimento comum foi definido na Declaração de Independência. O espírito dessa Declaração — do qual o governo dos Estados Unidos é uma prova — foi definido na magistral frase de Abraham Lincoln: “governo do povo, pelo povo e para o povo”. O Presidente Wilson, mais recentemente, reforçou a teoria do consentimento comum. Em sua mensagem de 8 de janeiro de 1918 ao Congresso, sugerindo uma base para a paz, afirmava que os ajustamentos das reivindicações coloniais deviam basear-se na estreita observância do princípio de que “na determinação das questões de soberania os interesses da população interessada devem merecer considerações iguais às dispensadas aos governos cujos direitos devem ser determinados”.

Mais tarde, ele afirmou novamente que as “aspirações nacionais devem ser respeitadas; o povo só pode ser agora dominado e governado com o próprio consentimento. A autodeterminação não é uma simples frase. É um princípio imperativo de ação que os estadistas de hoje em diante só ignorarão para sua própria desgraça” (16).

Muito embora fôssem grandes os desapontamentos em muitos setores por que o princípio do “consentimento comum” e da “autodeterminação” não foi estreitamente obedecido no ajustamento das reivindicações territoriais procedido na Conferência de Paz, em Paris, foi ele, não obstante, ali aplicado e em maior escala do que antes, de modo que houve boas razões para que se concluísse que os fatos recentes forneceram bastantes provas de que muitos Estados estão dispostos a respeitar tal princípio” (17).

#### TEORIA IDEALISTA

Outra teoria atribuída a Platão e a Aristóteles é a comumente chamada de idealista, ou teoria metafísica. Seu principal dogma é o de que só por meio do Estado é que o homem pode viver bem e realizar os mais altos objetivos de sua existência. Desta doutrina nasceu uma filosofia que glorificou o Estado e o concebeu como uma entidade mística e superpessoal, senhor de “uma vontade, de direitos, interesses e até padrões de moralidade própria, distintos dos indivíduos ou mesmo da soma das vontades individuais; — e não o empreendimento e o esforço individual — a verdadeira fonte da civilização e do progresso” (18). O principal defensor da teoria idealista nos tempos modernos foi Emmanuel Kant. Para ele, o Estado era onipotente e infalível e sua origem era divina. Por isso, a obediência ao Estado era um dever sagrado! Aceitando e ampliando essa

idéia, Hegel tratou o Estado como uma entidade separada e distinta do povo que o forma. O Estado, pensou ele, tem uma vontade e uma personalidade próprias. De acordo com essa teoria, ele representa por si mesmo um fim, sobrepondo-se pois os seus direitos aos dos indivíduos. De fato, os direitos individuais, quando existem, têm sua única Ponte no Estado que também é o único que pode garanti-los! Quando a “idéia de origem divina” se espalhou pela terra, o Estado foi considerado onipotente e infalível e não sofria restrições dos cânones da ética ou das regras e princípios do direito internacional.

A filosofia idealista de Kant e Hegel foi levada ao extremo nas obras de Nietzsche, Von Treitschke e von Bernhardi. Para estes, o Estado é uma instituição divina e os seus objetivos e fins mais elevados manifestam-se pela nobreza e magnitude das guerras. A doutrina maquiavélica do Estado como poder tornou-se artigo de fé e veneração. A aceitação dos conceitos idealistas, particularmente em suas formas brutas e sem ética, provocou, durante a primeira guerra mundial, severos ataques contra essas doutrinas. Elas representam a antítese dos princípios do humanitarismo democrático que foram esposados pelas melhores inteligências de todos os países durante as últimas gerações e representam a negação do valor real da iniciativa e da liberdade individual.

#### TEORIA EVOLUCIONISTA

As teorias precedentes, relativas aos motivos que levaram os homens a se congregarem em sociedade com seus semelhantes, tendo em vista objetivos políticos, no máximo só estão certas em uma pequena parte, mas nunca totalmente. Embora haja em cada uma delas certo elemento de verdade, são consideradas como simples capítulo da moderna teoria da evolução das instituições políticas. Concorde-se, por exemplo, que a teoria do instinto serve para explicar como, no início do processo evolutivo, as qualidades ou características inerentes ao homem o obrigaram a aliar-se aos semelhantes, aceitando-se também a tese de que ele é, por natureza, um animal essencialmente político. Durante todo o seu processo de desenvolvimento, é óbvio que ele impôs, movido pela necessidade, sua autoridade por meio da força, procurando sempre justificar suas ações nesse sentido. Tornou-se, pois, de grande conveniência para aqueles que conseguiram obter ascendência sobre os outros esposar a idéia de que existiam laços pessoais entre eles e alguma divindade, idéia esta que eles procuram difundir, que lhes servia de apoio e que reforçava seu poder e sua autoridade. Embora seja quase unânime a crença de que a teoria do contrato não pode explicar a origem do Estado, ninguém duvida que ele serviu ao homem em seu propósito de modificar a ordem dos organismos políticos existentes, justificando mesmo a instituição e o exercício de uma nova espécie de autoridade.

Examinando, então, a teoria da evolução — que compreende outras teorias — verifica-se que

(16) Para uma melhor análise da doutrina do consentimento em política, consultar Harold J. Laski: *The Grammar of Politics* (Yale University Press, 1925).

(17) Consultar *International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States*, de C. C. Hyde (Little, Brown and Company, 1922), pág. 108.

(18) *Political Science and Government*, de James Wilford Garner (American Book Company, 1932) página 228.



as modernas e complexas instituições públicas representam um desenvolvimento que se processou no transcurso de muitos séculos. Da mesma maneira que os biólogos sustentam que as plantas e os animais tiveram, no passado, suas origens em formas mais rudimentares de vida e que as espécies atuais são simples resultados de ações e reações provocadas pelas influências do meio, também o estudante de ciência política pôde descobrir que as instituições são um produto da luta do homem para se adaptar ao próprio meio e para utilizá-lo como objetivo de enfrentar as situações que estão sempre surgindo.

Esta evolução — das primitivas tentativas de associação até a formação das atuais e complexas instituições políticas — já foi examinada. As primeiras formas de associação então investigadas foram a de família, *clan* ou *gens* e tribo. Verificou-se que as tribos aliaram-se umas às outras para formar cidades-estado e cidades-reino surgindo, mais tarde, um perfeito porém complexo sistema de organização nos países militarizados do Oriente e da Europa. Mostrou-se então que com o aumento da liberdade individual nas províncias locais foi-se tornando cada vez menos possível a existência de um forte poder centralizado dominando grandes áreas. Com o aparecimento do Estado medieval e das nações modernas aumentou a complexidade da instituição de governo. Ela foi, em grande parte, porém, um resultado da criação de uma consciência política que foi aos poucos despertando nos homens, não somente num pequeno número de líderes, mas também na grande maioria do povo. O que existe de complicado em matéria de governo moderno não surgiu de repente e nem foi artificialmente impôsto à humanidade pelo engenho de alguns indivíduos. Longe disso, é simplesmente uma consequência do fato de ter-se ampliado a visão dos intelectuais e da criação de uma consciência política cada vez mais forte no homem que se esforçava para adaptar-se ao meio em constante evolução. O processo, começado há tempos, na época em que o homem não passava de um animal primitivo, desenvolve-se ainda quando esse mesmo homem procura ajustar-se de novo às condições da moderna civilização.

#### MÉTODOS DE ESTUDO DE POLÍTICA E DE GOVÊRNO

Os fenômenos, “política” e “governo” podem ser examinados de quatro importantes pontos de vista, isto é, do histórico, do comparativo, do analítico e do filosófico ou idealista.

*O Método Histórico* — O estudo da origem da sociedade e da política que sempre acompanha o seu desenvolvimento, ocupa a atenção da humanidade desde os tempos em que os homens se uniram em grupos sociais e desde quando se verificou a primeira manifestação de existência de uma consciência social. A formação da família e do Estado, a evolução dos costumes e das leis e o desenvolvimento das complexas organizações que são produtos do mundo político atual, chamaram a atenção de muitos historiadores e soció-

logos. Para a interpretação do fenômeno do presente, o passado constitui excelente guia. Além disso, só é possível entender o fenômeno “governo” por meio de um estudo sistemático dos sucessos e fracassos das raças antigas e em épocas remotas.

O método histórico não só presta inestimável contribuição para o estudo das origens das instituições sociais e políticas do homem por meio da arqueologia e das ciências ligadas à história como também lança constantemente novas luzes sobre as forças físicas que impelem os homens para os grupos sociais. E’ a história que nos dá a análise das forças — geográficas, econômicas e físicas — que dão forma e sentido a tôdas as instituições políticas. Um estudo mais cuidadoso e profundo dos costumes, das leis e dos órgãos governamentais dos antigos constituirá base mais sólida para a comparação, a analogia e a crítica das atuais formas e métodos da política. Da mesma maneira que o psicólogo formula um melhor método de análise dos propósitos, dos métodos e do processo de raciocínio e também da mesma forma que o historiador enriquece nossos conhecimentos a respeito dos tempos passados, também será possível obter o necessário ponto de apoio para as deduções científicas e os prognósticos que nos permitam empregar no estudo da política métodos mais seguros e uma melhor orientação.

*O Método Comparativo* — E’ da própria natureza do homem a estreiteza de visão, sendo também muito próprio dêle concluir precipitadamente que a sua comunidade e os costumes que nela vigoram são os mais perfeitos do mundo. O que o Professor Eliot, da Harvard, descreve como sendo a “presunção americana”, é uma característica exclusiva dos americanos. Viver numa pequena comunidade, acostumar-se com as suas maneiras e concluir que elas são superiores às de uma outra qualquer, é uma característica comum a tôda a humanidade. Para contrabalançar essa tendência do homem, o seu espírito de imitação desempenha um papel redentor. Quando, por meio da guerra, da caça ou da troca de produtos, se descobrem novas maneiras de fazer as coisas, expondo o ousado inovador a sua descoberta, verifica-se normalmente a sua adoção, a despeito da resistência oposta pela tradição. Só muito e pela inércia, mais tarde, porém, é que o provincianismo estreito cedeu seu lugar à pesquisa consciente e franca do “novo e do melhor”. Foi isto o que se passou com a introdução do método comparativo no estudo e na prática do governo. Aliado ao estudo histórico e analítico de muitos governos — estudos êstes que se tornaram realmente úteis — e à oportunidade de observar o governo em ação, tem-se envidado os mais sinceros esforços para reformar e aperfeiçoar as atuais instituições políticas à luz das conquistas realizadas no estrangeiro nesse mesmo terreno.

O Canadá, a Austrália e a Suíça, por exemplo, moldaram suas constituições valendo-se da experiência norte-americana, utilizando-a também outras nações para aperfeiçoar o respectivo mecanismo de revisão pelo judiciário dos atos do legislativo. A França enviou uma comissão aos Es-



tados Unidos para ali estudar a separação entre a Igreja e o Estado. Para aperfeiçoar novos processos judiciais, enviamos uma comissão à Inglaterra, à França e a outros países da Europa. Para remodelar nosso governo local e nossa administração municipal podemos inspirar-nos e orientar pela feliz experiência das nações européias. O estudo comparativo das instituições políticas faz agora parte de nosso sistema educacional. Tem-se empregado, além disso, todos os esforços nas *Continental Legal History Series*, *Modern Legal Philosophy Series* e *Criminal Science Series* com o objetivo de estimular a troca de idéias a respeito de questões jurídicas e legais a fim de facilitar o estudo do direito e de tornar mais fáceis e mais exatas as medidas necessárias à reforma de nossas leis. Apesar de tudo o que se tem feito para incentivar o estudo comparativo da política, da economia e da filosofia, ainda é provinciana a visão da média dos americanos e mesmo de muitos daqueles que ocupam postos de responsabilidade no governo e nas instituições públicas do país.

**O Método Analítico** — Da mesma maneira que um biologista examina, dissectiona e submete cada uma das partes de um escaravelho a uma análise especial, observando cada uma delas em comparação com as outras, considerando a constituição e a forma de cada porção e procurando descobrir a função desempenhada pelos diferentes órgãos, pode também o estudante de governo estudar sua matéria de um ponto de vista analítico. Muito embora não seja aconselhável levar tão longe a analogia — porque o Estado não tem as características de um organismo animal — é verdade que o método usado pelos biologistas pode ser adotado no estudo do governo com as variações que se tornem necessárias. É possível, portanto, examinar os órgãos por meio dos quais funciona o governo. Os ministérios, os departamentos e as divisões podem ser detalhadamente estudadas, definindo-se perfeitamente a organização e as atribuições de cada um deles.

As relações dos ministérios com as respectivas subdivisões e as destas entre si; as funções desempenhadas pelos ministérios e respectivas divisões e, finalmente, o propósito geral e os métodos de trabalho da administração podem ser perfeitamente analisados.

Examinando-se o governo de um ponto de vista analítico, é possível considerar, integralmente, o de uma nação, determinando suas grandes divisões, isto é, a legislativa, a executiva e a judiciária; estudar e descrever as bases do governo, lançadas nas respectivas constituições e leis, e discutir os poderes que cada Estado exerce. Usando o mesmo método, pode-se realizar um outro estudo, isto é, o da organização de algum órgão ou departamento da administração como o Bureau do Censo ou o Serviço de Saúde Pública — seus processos de trabalho, os seus propósitos e a eficiência com que executa seus serviços. O último é, de certo, mais completo e mais satisfatório mas, infelizmente, é muito pouco usado em comparação com a análise superficial costumeira dos órgãos de governo.

O método analítico fornece ao histórico e ao comparativo todos os elementos por meio de uma análise minuciosa e perfeita dos órgãos de governo existentes, análise esta que poderá servir de base para a formação de um juízo relativamente adequado a respeito do mesmo.

**O Método Filosófico** — A luta pelos ideais e a tentativa de desvendar o futuro onde visões e sonhos se materializarão parecem acompanhar a vida consciente do homem. Pelo menos até onde vão os registros históricos, encontram-se nas artes, na arquitetura e na poesia exemplos dos prolongados esforços feitos pelos homens para descrever as condições ideais de vida no futuro.

O método filosófico ou idealista imortalizou-se, porém, na obra de Platão "*A República*", em que uma inteligência magistral empreendeu descrever as condições sob as quais um Estado ideal pode ser instituído, Estado este em que o homem poderia realizar o maior desenvolvimento material, intelectual e moral. Desde o aparecimento de "*A República*" que se tem tentado criar Estados ideais imaginários. Notáveis entre essas tentativas foram a de More, com a sua *Utopia*, de Campanella, com o seu *Cidade do Sol*, e de Bellamy, com o seu *Olhando Para Trás*. Interessantes como são estas tentativas de previsão do futuro, nenhuma delas alcança, porém, a simetria e o poder de sugestão de "*A República*".

O método filosófico ou idealista evidenciou-se porque procurava não somente para pintar um estado ideal imaginário como também mais claro o objetivo que os governantes e o povo procuram alcançar. Da mesma maneira que cada indivíduo cria e observa necessariamente uma filosofia de vida, os que estão investidos de poderes públicos agem de acordo com uma filosofia ou filosofias tentando realizar certos ideais. Esta filosofia pode ser, como aconteceu na Grécia, a de proporcionar oportunidades para a livre manifestação das capacidades sociais, intelectuais e estéticas de grupos seletos ou, como em Roma, a de tentar a conquista do poder, de impor a unidade e, por meio da força assim adquirida, difundir a doutrina da razão, da justiça e da igualdade. Os monarcas por direito divino, pensando que o respectivo mandato de governo provinha de Deus, criaram uma filosofia especial para apoiar a concentração de todo o interesse e de todos os poderes oficiais em suas mãos sempre que, de acordo com o ideal popular de soberania, o governo fôsse considerado agente do povo para promover a realização de seus desejos e exercer apenas os poderes que o mandato popular sanciona. Pode ser uma filosofia de individualismo em que a teoria consagra o que Jefferson resumiu no preceito "o melhor governo é o que menos governa" e que Tolstoi descreveu como o Estado ideal se o egoísmo do homem fôsse banido da face da terra. Essa filosofia também pode ser socialista: de acordo com ela, todos os serviços são regulados, protegidos e executados por uma organização social que a tudo atinge. Seja socialista, individualista ou qualquer uma das numerosas variações que existem entre essas correntes, os que governam sofrem a influência de suas próprias filosofias so-



ciais. A realização do ideal é a razão dos atos individuais daqueles que servem ao Estado e o fator determina a tendência dos negócios públicos de uma nação. Quando os ideais dos indivíduos são consubstanciados no grupo social, está formada aquela complexa entidade chamada *ideal social*. Conceitos como os de patriotismo, nacionalismo e militarismo representam apenas ideais que se materializam num sentimento ou numa política a favor do qual o grupo luta e pelo qual trabalha. A filosofia de governo e os métodos governamentais exercem, na verdade, uma grande influência sobre os processos políticos e também sobre as vidas dos homens na sociedade.

Nenhum dos métodos — histórico, comparativo, analítico ou filosófico — pode ser empregado isoladamente com muito sucesso. No estudo do governo, os melhores resultados só podem ser obtidos quando são esses métodos empregados simultaneamente. Conforme se aprimora e progreda a arte de governar com as contribuições de todos esses métodos, a administração dos negócios públicos será elevada a um plano de racionalidade e de correção em que será assegurado o maior bem para o maior número de pessoas, criando-se ao mesmo tempo amplas oportunidades de liberdade e de automanifestação individual.

Muito embora o método seguido na maioria dos estudos de governo seja, principalmente, analítico, os outros — histórico, comparativo e filosófico — são constantemente empregados para suplementá-lo e oferecer sugestões para a análise das funções. Da mesma maneira que a análise dos governos de hoje implica necessariamente num mergulho no passado, também a das funções exige que se olhe para o futuro. As instituições públicas e os regimes políticos não são consideradas coisas fixas mas em franco processo de evolução. Nesta, os ideais dos filósofos políticos e as miragens dos reformadores desempenham um importante papel na reconstrução que se processa! Para que lado se inclina, pois, uma instituição ou um regime político? Qual a direção que os filósofos e idealistas desejam que tomem as instituições políticas? Qual a meta que a humanidade luta para alcançar? Estas são as eternas questões que se levantam quando se estuda qualquer uma das partes da complexa maquinaria governamental.

Como, porém, o escopo da reforma e as pesquisas dos idealistas não têm limites e desde que é excessivamente difícil penetrar no processo de renovação de qualquer pequena parte do governo, conclui-se que é impossível ter uma visão completa do mesmo como um mecanismo em constante progresso sem que se esforce para indicar pelo menos os movimentos em prol de reforma ou reconstrução que estão em processo atualmente. Sem pretender embora fazer a defesa de qualquer teoria de reforma ou de modernização em particular, parece ser aconselhável -- ou melhor,

necessária — fazer certas referências a esses movimentos, mostrando suas tendências e objetivos. Assim podemos apelar para o passado para que nos forneça os necessários dados para o estudo do presente que será, por sua vez, interpretado à luz das condições e processos que estão gerando uma nova ordem. O estudo do governo associou-se pois a história, a filosofia, a psicologia, a economia, a sociologia, a estatística e a numerosas outras ciências que, reunidas, estão "consubstanciando o conhecimento do significado total da vida".

## BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

MCLWAIN, CHARLES HARWARD — *The Growth of Political Thought in the West* (The MacMillan Co., 32).

DUNNING, W. A. — *Political Theories, Ancient and Medieval* (The Macmillan Company, 1902.)

— *Political Theories from futher to Montesquieu*. (The MacMillian Company, 1905).

— *Political Theories from Rousseau to Agencer* (The Macmillan Company, 1920).

Esses três livros constituem excelentes bases para o moderno pensamento político, suplementados por uma série de valiosos capítulos a respeito das modernas tendências e desenvolvimentos no setor das teorias políticas, capítulos esses que representam a contribuição dos alunos do Professor Dunning em seu livro *A History of Political Theories: Recente Times*, editado por Charles E. Merriam e Harry E. Bornes (The Macmillan Company, 1924) Gettell, R. G. — *History of American Political Thought* (D. Appleton — Century Company, Inc., 1914).

COCKER, FRANCIS W., — *Readings in Political Philosophy* (The Macmillan Company, 1914).

Resumo das idéias de importantes pensadores.

— *Recent Political Thought* (D. Appleton Century Company, Inc., 1934.)

Recomendado especialmente para o estudo das modernas tendências do pensamento político.

WILLOUGHBY, WESTEL W. — *The Ethical Basis of Political Authority* (The Macmillan Company, 1930).

HOLCOMBO, ARTHUR N., *The Foundations of the Modern Commonwealth* (Harper & Brothers, 1923) especialmente caps. I e II.

OPPENHEIMER, FRANZ. — *The State* (The Bobbs — Merrill Company, 1914).

J. M. GITTERMAN. — *Interpretação da teoria econômica com respeito à origem e à evolução do estado*.

DUGUIT, LEON, *Law in the Modern State* (V. W. Huebsch, Inc., 1919).

LASKI, HAROLD J. *Authority in the Modern State* (Yale University Press, 1919).

— *The Problem of Sovereignty* (Yale University Press, 1917.)

FOLLET, M. P., — *The New State* (Longmans, Green and Company, 1920).

As obras de Laski e Duguit contêm trechos sobre a interpretação pluralista do Estado e da soberania.



# O Policial como Servidor Público na Grã-Bretanha

ESPÍRITO SANTO MESQUITA

COMO já tivemos ocasião de afirmar, a polícia britânica é uma corporação completamente desprovida de instrução militar e, conforme disse F. W. Maitland, historiador inglês do século dezenove, baseada exclusivamente no *constable*.

"Uma grande parcela dos poderes peculiares de que está investido o moderno policial britânico" disse, "deriva do fato de ser ele um *constable* e, como tal, detentor de uma autoridade que, há séculos, lhe foi conferida por lei". Uma das características que o difere dos integrantes dos demais sistemas de segurança policial do mundo, é que ele, como um importante agente do poder público presta, ao assumir o seu posto, um juramento solene perante um Juiz de Paz. Na Inglaterra, ele se compromete a "servir fiel e lealmente ao Rei". Na Escócia, ele jura "cumprir fielmente seus deveres de *constable*" não constando de seu juramento, nessa parte do país, qualquer referência ao Rei. Na Irlanda, porém, ele presta o compromisso de servir bem e fielmente a nosso Soberano Senhor, o Rei, e ao seu Governo da Irlanda do Norte".

A função do *constable* é, na Grã-Bretanha, de uma dignidade toda peculiar desde que nesse país ele desempenha realmente o papel de servidor do povo e da lei em geral e não de uma autoridade administrativa, política ou judiciária em particular, seja ela qual for.

Conforme referência feita por Moylan em sua monografia *The Police of Britain*, no caso *Fisher* que transitou pela *English High Court of Justice*, ficou perfeitamente definida a sua posição no serviço civil. Na jurisprudência então firmada pela mais alta autoridade judiciária da Inglaterra, conceituou-se que o *constable* não é um instrumento do governo local ou de qualquer autoridade ou pessoa mas, sim, um funcionário que desempenha certas e determinadas funções como detentor independente de um cargo público de direitos, deveres e responsabilidades definidos. Por isso, não se aplica ao policial britânico a máxima *respondet superior*. O caso que deu margem a que se firmasse essa jurisprudência pode ser assim resumido: um indivíduo foi, por engano, preso por um *constable* de uma corporação local. O detido, verificado o equívoco e posto em liberdade, intentou uma ação contra a autoridade governamental a quem cabia nomear, pagar e administrar a polícia, mas o tribunal julgou que não existia relação hierárquica entre essa autoridade governamental e os membros da força policial no que pese

o exercício da função do *constable*. Na Grã-Bretanha, a autoridade administrativa ou política de nível superior no setor da segurança civil (o Ministro do Interior, por exemplo) não tem competência para dirigir os atos dos *constables* como *constables* e não pode, portanto, ser responsabilizada pelos enganos ou erros por estes cometidos. Eles são, pessoalmente, os únicos responsáveis pelas prisões que executam e pelas ações que praticam no cumprimento dos deveres inerentes ao cargo que ocupam!

A sentença proferida no caso em foco não importou, porém, na enunciação de um novo princípio do direito inglês. Esclareceu, apenas, certas questões de natureza jurídica já definidas, naquelas alturas, na Austrália, no Canadá, na África do Sul e na Escócia.

De fato, na Grã-Bretanha não há autoridade mais competente do que a do *constable*. Na organização dos *constabularies*, os superiores e os subordinados se identificam e se confundem num mesmo plano no que diz respeito a suas atividades de repressão ao crime. É claro que o *constable* está sujeito a uma direção, a uma supervisão de uma autoridade de nível superior, mas de uma maneira sumária esta direção e supervisão são de índole puramente administrativa e não afeta a sua conduta ou os deveres e direitos que lhes cabem e assistem por força de lei. Em serviço, o policial britânico só pode confiar no seu conhecimento da legislação em vigor e no seu bom senso para arbitrar a atitude ou a providência que deve tomar. Por este motivo, ele pode ser processado por qualquer cidadão que se considere vítima de um ato ilegal pelo mesmo praticado. Caso seja procedente a acusação, o *constable* é sempre rigorosamente punido por seus deslizes, não podendo mesmo recorrer, em sua defesa, ao argumento do "cumprimento de ordens superiores", a não ser quando age por força de um mandado expedido por um juiz.

Além disso, na Grã-Bretanha, ao contrário do que acontece em quase todos os países, a polícia não é um órgão do Estado mas, sim, da entidade de governo local.

Muito embora o *constable* seja um servidor público, ele não exerce a autoridade como um delegado da Coroa. Ele só serve ao Soberano como agente mantenedor da *Paz do Rei*, o que é, apenas, uma maneira tradicional e histórica de dizer que a manutenção da ordem interna do Reino é do interesse do Governo central e que este, caso as autoridades locais responsáveis por esta ordem não a possam manter, deve intervir



a fim de impô-la! Na Grã-Bretanha vigora o princípio de que a defesa da lei e da ordem é da competência dos Governos locais e das unidades policiais por cuja administração êsses Governos são responsáveis, muito embora não exista entre as autoridades governamentais e suas polícias a relação que existe entre superiores e subordinados.

Acontece, porém, que a *Metropolitan Force*, apesar de não ser também uma polícia do Estado, ocupa uma posição de certo modo singular. Ela está sob a supervisão de um Ministro de Estado, o do Interior, desde 1829, isto porque compete ao titular da Pasta em questão a manutenção da ordem interna e a administração da justiça e também porque, na época de sua criação, não existiam unidades de govêrno local na Grã-Bretanha. A situação não sofreu até hoje qualquer mudança, devido talvez ao espírito conservador do povo inglês e principalmente dos elementos da classe governante.

Em 1888 verificou-se, com a instituição do *London County Council*, a primeira tentativa de subordinação da força metropolitana a uma autoridade de govêrno local. O projeto a respeito não obteve aprovação, porém, devido ao argumento de que o Condado de Londres abrangia, apenas, um sexto dos distritos policiais da metrópole e, por êsse motivo, a subordinação do organismo às unidades de Govêrno local existentes na área importaria em sua divisão entre nove condados situados dentro do campo de jurisdição do *Metropolitan Police District*. Argumentou-se também contra a medida pleiteada que se a polícia de Londres ficasse subordinada à autoridade local, o govêrno central seria obrigado a criar outra polícia para desempenhar as funções especiais que cabem às unidades de polícia das capitais, como os que estão a cargo do *Special Branch* do *Criminal Investigation Department*. Êsse órgão está encarregado de proteger os membros da família real, os ministros da Coroa, os visitantes ilustres e outras personagens de relêvo, cumprindo-lhe também exercer o contrôlo dos estrangeiros, das armas e dos explosivos e cooperar com o *Intelligence Service* nas atividades de contra-espionagem. Êsse *Special Branch* foi criado em 1886 com o objetivo especial de oferecer proteção aos Chefes de Estado estrangeiros que, no ano seguinte, por ocasião das festas do jubileu da Rainha Vitória, seriam hóspedes do govêrno britânico.

Considere-se, além disso, que a *Metropolitan Police* está subordinada, de certo modo, à supervisão da Câmara dos Comuns. Qualquer ato do Comissário da Polícia ou de seus subordinados, pode ser, portanto, objeto de deliberações dessa casa do legislativo. No caso das outras organizações policiais britânicas é, porém, o Ministério do Interior que por elas responde perante a Câmara dos Comuns, exceto quando se trata da força policial escocesa pela qual é responsável perante essa câmara o Ministro do Interior para a Escócia. Essa subordinação só afeta, no entanto, questões de princípios gerais. Nenhuma autoridade

de política se responsabiliza pela administração ordinária da polícia ou pelo comportamento dos seus membros.

Considere-se, nesta oportunidade, ainda, que o Secretário do Interior e o Secretário do Estado para a Escócia exercem importantes funções supervisoras sobre todo o sistema de segurança civil da Grã-Bretanha (Inglaterra, Gales e Escócia). Desde 1856 que o Secretário do Interior tem competência para impor, através do *Home Office of Inspector of Constabulary*, normas à polícia, mas exclusivamente no que diz respeito à lotação, disciplina, etc. Há um inspetor separado para a Escócia subordinado ao Secretário de Estado para a região. Pelo *Police Act* de 1919, consolidaram-se num código tôdas as normas e regulamentos da polícia.

Na Irlanda do Norte, a situação da *Royal Ulster Constabulary* é mais ou menos semelhante a da *Metropolitan Police*. O órgão está sob a supervisão de um ministro da Coroa que por êle responde perante o Parlamento do Norte da Irlanda. Da mesma forma a Casa dos Comuns do Norte da Irlanda expede as instruções a que se deve ater o Comissário de Polícia de Belfast. Uma exceção no caso da organização norte-irlandesa é que ela não está subordinada à fiscalização do *Home Office Inspector of Constabulary*, mas o seu *Inspector-General of the Force* é responsável perante o Ministro dos Negócios Interiores para a Irlanda pela sua adequação, seu contingente, na disciplina e sua eficiência.

Ocasionalmente os Secretários de Estado expedem instruções gerais à polícia nesse sentido, acompanhados pelo encarregado da parte reservada aos negócios internos da Irlanda do Norte. As Divisões de Polícia dos Departamentos do Interior da Inglaterra, Escócia e Irlanda do Norte, mantêm íntimos contatos uns com os outros e com as altas autoridades políticas a que a polícia está subordinada e com os chefes das forças policiais propriamente ditas.

Com exceção, pois, da *Metropolitan Police* (cujas jurisdição está limitada a Londres) e da *Royal Ulster Constabulary*, não há uma polícia do Estado na Grã-Bretanha, quer uniformizada, quer a paisana. Não há, além disso, contrôlo centralizado dos numerosos policiais locais e não há uma polícia que tenha autoridade em todo o país. Mesmo o serviço de investigações da *Scotland Yard* não tem autoridade em todo o território da Grã-Bretanha, a não ser quando solicitada sua assistência. (\*)

(\*) Relativamente à afirmativa de que a polícia de Londres e a do Ulster constituem exceção como polícias do Estado, vale a pena introduzir um esclarecimento. Na Grã-Bretanha, a polícia é privativa das unidades de govêrno local; mas em Londres e no Ulster a polícia está a cargo do govêrno central, muito embora o fato não importe na transformação do órgão em instrumento do Govêrno. Tanto em Londres como no Ulster o *constable* é um servidor do povo e da lei e no desempenho de sua função não está sujeito às instruções das autoridades políticas e administrativas.



# DIREITO e JURISPRUDÊNCIA

SOB A ORIENTAÇÃO DO CONSULTOR JURÍDICO CARLOS MEDEIROS SILVA

## DOCTRINA

### Mandado de Segurança Preventivo

OLIVEIRA E SILVA

**T**EM sido raro, entre nós, o pedido preventivo de segurança. Recentemente, em Acórdão de 10 de março de 1950, o Tribunal Federal de Recursos, relator o ministro Artur Marinho, depois de longo debate, decidiu caso daquela natureza.

A Constituição Federal, em vigor, no artigo 141, § 24, assegura a concessão de mandado de segurança "para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus", seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder".

Embora o preceito da Lei Máxima não se refira, expressamente, a direito ameaçado, a história do instituto, que a Carta Magna, de 1934, criara, convence da procedência do mandado premonitório, pois, aí, o legislador alude a direito "ameaçado ou violado". O Código de Processo Civil, de 18 de setembro de 1939, também fala, no art. 319, na "defesa de direito certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional".

Se o remédio do "habeas-corpus", que é uma espécie de mandado de segurança, na órbita criminal, é aplicável às hipóteses da liberdade individual, ameaçada ou violada, mesmo na ausência de elemento histórico, não seria de repelir a exegese quanto à exequibilidade do mandado de segurança preventivo.

No julgamento do Tribunal de Recursos, do pedido supracitado, houve duas preliminares interessantes: a da incompetência daquele colégio judiciário, por se endereçar a um ato do Sr. Presidente da República, ou ao Decreto n.º 38.846, de 1949, e, ainda, a de sua intempestividade, dada a publicação do ato ameaçador do direito dos impetrantes, no "Diário Oficial", de 12 de julho de 1947, ajuizado somente o pedido a 10 de novembro do mesmo ano, fora, portanto, do prazo legal.

A União Federal, como parte contestante, alegara que o pedido estaria prejudicado, porque o Ministro da Viação — autoridade em causa — suspendera a execução do ato incriminado.

A preliminar da incompetência foi repelida com razões que o relator do Acórdão fundamenta, com argúcia, argüindo que os impetrantes

da medida não se atiram "contra sugestões organizatórias do decreto citado", nem contra êle, ou sua vigência, diretamente. Para o relator, "o que não querem os postulantes é que êle se execute na parte em que entendem ferir-lhes direitos, anteriormente consolidados", concluindo que "atacam, pois, o modo de fazer e não o que o decreto manda fazer", investindo, portanto, contra um possível ato ministerial.

A segunda preliminar concerne à contagem do prazo para a interposição do mandado de segurança. Surgem as interrogações em espécie tão pouco ventilada: — Como proceder à contagem do prazo de cento e vinte dias, a que alude a lei processual, no art. 331, para o direito de requerer a medida? Da ciência do ato impugnado, como o exige o preceito expresso? Como fazê-lo, porém, se não há, propriamente, um ato impugnado, mas em começo de execução, ou seja, um ato iminente?

Vejamos em que consiste, para os impetrantes, a violação do seu direito.

Inocência José da Silva e muitos outros extranumerários mensalistas do Ministério da Viação pleiteiam o remédio preventivo contra possível ato do Ministro, a fim de êste não lavrar e expedir portarias de preenchimento de funções de mensalistas, transferências ou funções de carreiras que importem em incluir pessoal estranho e inabilitado na tabela única de extranumerários daquele Ministério, o que contrariaria direitos, certos e líquidos, dos impetrantes.

Sem dúvida, que existe a possibilidade da execução de um decreto, sendo que não se insurgem os postulantes contra o decreto, mas se previnem contra ato ministerial que importe a execução do decreto, tanto que há uma relação nominal de pessoas a serem designadas para as funções, ali expressas, mediante uma portaria ministerial, a ser lavrada no prazo de noventa dias.

Indaga o Sr. Ministro Sampaio Costa, do relator, se a lista nominal daquelas pessoas servirá de base, no julgamento da preliminar, pois reflete a intenção da autoridade, prejudicial aos direitos dos impetrantes.

Entende a Subprocuradoria-Geral que, tendo sido publicada a lista em apêço no "Diário Ofi-



cial", de 12 de julho de 1947, teríamos cento e vinte e um dias decorridos, a 10 de novembro daquele ano, ao ser ajuizado o pedido.

Repelindo tal interpretação, considera o relator Artur Marinho que, tratando-se de ato não consumado, porém de ameaça, esta correrá do prazo de noventa dias, constante do decreto em causa, não se podendo fazer a marcação de um dia inicial.

Desprezada a preliminar de caducidade, enfrentamos a última questão: a do pedido ficar sem objetivo ante a resposta do Ministro da Viação que determinara se procedesse a estudos para propor a alteração da tabela impugnada pelos que pleiteiam a medida, ficando suspensos os atos decorrentes do Decreto n.º 26.846, até serem examinadas as reclamações e atendidas as que forem julgadas procedentes.

Considerando, por unanimidade de votos, prejudicado o pedido, o Tribunal Federal de Recursos não deslembra a hipótese de persistir ou repetir-se ato contra o qual se possa reclamar operantemente, não escapando, ao exame do Poder Judiciário, o que fôr provocado em espécie.

Não é freqüente o mandado de segurança preventivo, entre nós, naturalmente pelas dificuldades que suscita a interpretação de ato em comêço de execução, ato iminente e ato violado. No caso concreto, o Tribunal Federal de Recursos, examinando e repelindo as preliminares, e, julgando, no mérito, decidiu, com o maior acêrto, ao considerar prejudicado o pedido.

Da sua análise, verifica-se que o julgado presumira a certeza e liquidez do direito dos postulantes, tanto que aventa a hipótese de o ato ministerial persistir ou repetir-se, merecendo remédio do Judiciário.

Há um decreto em vigor, cuja execução parece, aos interessados, atentar contra o seu direito líquido e certo.

O Acórdão examinou êsse aspecto do problema, porque estabelece a alternativa de ser a segurança pedida, ou contra a execução total do citado decreto, ou contra a sua consequência que é o ato ministerial.

Indaguemos: — Contra a lei, em tese, procederá o mandado de segurança? Possível, no julgamento de tal medida, o debate sôbre a sua inconstitucionalidade, e, finalmente, a decretação dessa inconstitucionalidade?

Desde que seja provocado o Judiciário, no caso concreto, que a parte suscita, é indubitável que deverá o juiz ou o tribunal pronunciar-se sôbre se a lei aberra, ou não, do sistema e dos princípios normativos da Constituição Federal.

Em seu livro clássico sôbre o mandado de segurança, doutrina o antigo ministro Castro Nunes (pág. 83) que se pode argüir, no pedido, a inconstitucionalidade de uma lei, "mas isso ocorre, por via de consequência, quando a argüida inconstitucionalidade do ato, objeto do mandado de segurança, se fundar na inconstitucionalidade da lei. Já então do ato legislativo não se trata, como objeto do pedido, mas de ato da execução da lei".

*Data venia*, discordamos do emérito tratadista, na sua distinção sutil entre o ato impugnado e a lei em que o mesmo se baseia. Não existisse tal lei, reputada inconstitucional, e não existiria, certamente, aquêlo ato. Parece-nos que o interessado quer provar, de início, que a lei viola a Carta Magna, daí sendo inoperante, nulo, o ato de que decorre. Julgada inconstitucional a lei, automaticamente deixa de subsistir o ato que é sua consequência.

No Acórdão, de 10 de março de 1950, do Tribunal Federal de Recursos, há um aspecto não focalizado: o ato ministerial, preparatório da execução de um decreto, seria injusto ou ilegal?

Na sua resposta ao pedido de informações do relator, elucida o Ministro da Viação que, tendo recebido reclamações de interessados, determinara a suspensão dos atos decorrentes daquele decreto, "até serem examinadas as referidas reclamações e atendidas as julgadas procedentes". Adianta aquela autoridade que já decidira a exclusão de pessoas estranhas à tabela incriminada.

Indaguemos portanto: Já teriam os impetrantes da medida esgotado a instância administrativa? Parece-nos que não, em face dos termos da informação ministerial.

O Estatuto dos Funcionários Públicos estabelece, no art. 223, que o funcionário só poderá recorrer, ao Poder Judiciário, depois de esgotados todos os recursos da esfera administrativa, ou após a expiração do prazo de noventa dias, que é o estipulado para a decisão final daqueles recursos.

E' verdade que, raramente, tais recursos são decididos dentro daquele prazo, dado o excesso de serviço em alguns setores da administração... Ao interessado será fácil, porém, documentar semelhante fato.

Em suma: o que não nos parece líquido e certo é o direito dos impetrantes que, como se vê, não esgotaram a instância administrativa, mas tiveram, ao menos, o mérito de provocar, ante o Poder Judiciário, um caso de mandado de segurança preventivo.



## Resenha Parlamentar

*Este noticiário destina-se a transmitir exatas informações sobre as iniciativas dos senhores congressistas, no que respeita à estrutura do serviço público, e, hem assim, aos interesses do funcionário. Guardando absoluta fidelidade ao texto, consoante no-lo dê o Diário do Congresso Nacional, o nosso resumo fará, além disso, breve apanhado dos debates parlamentares atinentes aos mencionados assuntos.*

1. *Contagem de Tempo de Serviço* — O senhor deputado Brígido Tinoco apresenta projeto de lei (n.º 512, de 50), pelo qual se conta em favor dos servidores públicos para efeito de aposentadoria, o tempo de serviço prestado às estradas de ferro não pertencentes ao governo. Como argumento da respectiva justificação alega que à luz da legislação em vigor é contado, para efeito de aposentadoria, o tempo de serviço prestado às estradas de ferro assim da União como dos Estados, desde que devidamente averbado em folha do servidor público. O projeto, conseqüentemente, põe termo a injusta desigualdade com que é sacrificado aquele que presta serviço às estradas de ferro particulares (*Diário do Congresso Nacional*, de 1.º de julho de 1950, pág. 5.026, col. 4.ª).

2. *Reestruturação de Carreiras* — O senhor deputado Campos Vergal pronuncia um discurso, na hora do expediente, censurando as reestruturações parciais, porquanto, a seu ver, cumpria ao poder executivo propor desde logo a reestruturação em conjunto de todas as carreiras, que a reclamassem. Em aparte o senhor deputado Ruy Almeida invoca o exemplo da reestruturação do quadro de almoxarifes, de que é relator, lembrando que não deu imediato parecer por sentir que teria de levar a cabo a reestruturação geral do funcionalismo público civil, e declarou que atenderia aos interessados se provassem que "outros funcionários já haviam sido beneficiados". O senhor deputado Campos Vergal lê então um memorial em que vários servidores, que anteriormente se reuniram em assentada na Associação Brasileira de Imprensa, pedem a reestruturação das carreiras de oficial administrativo, escriturário e datilógrafo, nos termos da emenda que s. exc. oferecera, ou da que fôra oferecida pelo senhor deputado Manuel de Assunção. Observam tais servidores, nesse memorial, que os respectivos quadros não sofreram qualquer modificação de estrutura desde outubro de 1936 ao passo que o de almoxarifes passou, a contar dessa época, por três reformas; além de que, carreiras correlatas também já foram reestruturadas no Tribunal de Contas, no serviço forense, no serviço legislativo e na Prefeitura do Distrito Federal. Entre outras coisas disse o senhor deputado Campos Vergal:

"Os nossos patricios são, por natureza, criaturas ordeiras, amistosas e pacientes. Justamente por isso, por serem contrários a violências e a doutrinas extremistas, o poder público está no dever, na obrigação de atender a essas reclamações — verdadeiramente volumosas, sobretudo pelo número de que as subscrevem — atendendo às dificuldades de alimentação, vestuário e habitação, que defrontamos no momento". (*Diário do Cong. Nac.*, de 1.º de julho de 1950, pág. 5.033, cols. 1.ª a 4.ª).

3. *Efetivação de Interinos* — O senhor deputado Antônio Feliciano apresenta projeto de lei (n.º 453, de 50), em que determina sejam efetivados, mediante concurso de títulos, os fiscais aduaneiros interinos. A proposição, sugerida por funcionários desse quadro em serviço na Alfândega de Santos, além de acentuar a necessidade de

efetivação que assegurará a esses funcionários a "estabilidade de vida", funda-se nestes argumentos:

"A exigência de um simples concurso de títulos para firmar a efetivação dos fiscais aduaneiros é providência salutar, justa e humana. Satisfaz às determinações legais. A prática, a honestidade no cumprimento das obrigações, constatada em determinado espaço de tempo de serviço contínuo, valem para retratar o bom funcionário mais que as rigorosas demonstrações de teoria".

Manifesta-se a favor da proposição a Comissão de Serviço Público Civil, que observa:

"A proposição permite o provimento dos fiscais aduaneiros interinos, mediante concurso de títulos. Não desrespeita o preceito da nossa Carta de 1946. Aliás o assunto já foi resolvido na Câmara dos Deputados, com a aprovação do projeto n.º 5, de 1949, que permitia a efetivação dos contadores interinos dos Ministérios. A Comissão de Serviço Público Civil aceitou essa proposição. O aspecto da constitucionalidade foi objeto de apreciação, por parte da Comissão de Constituição e Justiça, onde foi voto favorável o do ilustre deputado Lameira Bittencourt. O plenário deu sua sentença considerando a mencionada proposição conveniente, oportuna e constitucional".

Tendo sido o projeto enviado, em virtude de requerimento do senhor deputado Hermes Lima, à Comissão de Constituição e Justiça, esta impugnou a restrição, que limitava o concurso aos ocupantes interinos, arguindo nesse ponto, a sua inconstitucionalidade, e opinou que fôsse admitida a inscrição de estranhos, mediante certidão de exercício de quaisquer cargos ou funções públicas, de comissões e serviços extraordinários no desempenho de qualquer cargo ou função, prova de conclusão de qualquer curso técnico ou científico, e, finalmente, atestado de conduta.

A esse projeto do senhor deputado Antônio Feliciano foi apresentada uma emenda, de autoria de vários outros representantes, pela qual ficariam também efetivados, por simples concursos de títulos, os engenheiros e desenhistas da administração pública. Argumenta-se na emenda que, "do contrário, os salários oferecidos pelos empregadores particulares terminarão por afastar do serviço público esses insubstituíveis servidores da União". A Comissão de Serviço Público Civil opinou, entretanto, que a emenda constituísse proposição à parte (*Diário do Cong. Nac.*, de 5 de julho de 1950, págs. 5.104-5.105).

4. *Estatuto dos Funcionários* — O senhor deputado Coelho Rodrigues, ocupando-se da demora em ser trazido ao plenário o projeto do Estatuto dos Funcionários Públicos, disse, em discurso:

"Por um lado foram um tanto reduzidos os direitos desses servidores; por outro, temos notícia de uma tabela de extranumerários. Nela os Ministros fazem o que bem entendem; não há Estatuto, não há nada. Mede-se a qualidade e a intensidade do empenho e aplica-se a tabela única dos extranumerários. O Estatuto necessita, por isso, vir a plenário e ser discutido. Há, nesse Estatuto, uma passagem que eu desejava lembrar à Casa, desde já: a dos cargos isolados. Parece-me que seria melhor dizer: "cargos para os afilhados", e fazer constar logo da lei. Assim, os afilhados terão argumento legal para pedir aos padrinhos que estiverem bem colocados uma nomeação para as letras M. O. P. X., ou o que seja. Essa história de se referir a cargos isolados faz pensar que o governo vai procurar os homens de maior capacidade, aqueles que encaneceram no serviço público". (*Diário do Cong. Nac.*, de 5 de julho de 1950, pág. 5.118, col. 3.ª).



5. *Equiparação a Extranumerários* — A Comissão de Constituição e Justiça, bem como a de Finanças, da Câmara dos Deputados, mandaram arquivar o projeto de lei n.º 397, de 1947, em que vários senhores deputados propunham fossem equiparados aos extranumerários os empregados de nacionalidade brasileira do Serviço de Estudos e Pesquisas sobre a Febre Amarela, visto como o assunto já se acha resolvido pela regulamentação do art. 23 das Disposições Transitórias da Constituição Federal (*Diário do Cong. Nac.*, de 6 de julho de 1950, pág. 5.134, col. 3.<sup>a</sup>).

6. *Criação de Carreira* — Em virtude de mensagem do senhor Presidente Eurico Dutra, acompanhada da devida exposição de motivos, a que dá a sua assinatura o senhor Ministro da Fazenda, entra a ser discutido um projeto de lei que, a propósito do serviço de fiscalização de mercadorias em trânsito cria a carreira de Fiscal Auxiliar de Impostos Internos. Esse projeto foi elaborado de acordo com os pareceres do Serviço de Pessoal e da Diretoria Geral da Fazenda Nacional do Ministério da Fazenda, e com a assistência técnica do D. A. S. P. Deram-lhe pareceres favoráveis a Comissão de Serviço Público Civil, a Comissão de Finanças e a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Em extenso memorial o Centro de Estudos dos Agentes Fiscais do Imposto de Consumo, sediado em S. Paulo, contravém ao projeto:

— porque exclui dos benefícios que preconiza outros auxiliares da Fiscalização de Impostos Internos, hoje denominados Série XII, que exercem as mesmas funções desde o advento do Dec. n.º 24.058, de 1934;

— porque não cogita dos funcionários do Distrito Federal e de Pernambuco, que exercem funções perfeitamente idênticas;

— porque é imprópria a designação de Fiscal Auxiliar dos Impostos Internos, visto como *impostos internos* é uma denominação genérica e os funcionários desse quadro têm o seu campo de ação limitado aos postos fiscais especialmente localizados nas rodovias, acontecendo, ademais, que a designação dá a entender a existência do fiscal titular, que não existe;

— porque, estendendo as atribuições desses funcionários até à fiscalização nas feiras livres, construções e veículos em trânsito pela cidade, atenta contra princípios de ordem administrativa, legal e moral; de ordem administrativa, desprezando a especialização dos agentes do poder público; de ordem legal, ferindo a Consolidação das Leis do Imposto de Consumo, quando estabelece o campo de atuação dos agentes fiscais (arts. 135 e 136 do Decreto-lei n.º 739, de 24 de setembro de 1938) e, bem assim, o Decreto-lei n.º 3.461, de 25 de julho de 1941, em cujo art. 1.º e respectivo parágrafo ficaram perfeitamente definidas as atribuições dos agentes fiscais do imposto de consumo e as dos empregados da fiscalização das mercadorias em trânsito pelas estradas de rodagem; de ordem moral, propiciando conflitos de atribuições entre uns e outros, em dano da superioridade hierárquica dos primeiros, que prestam concurso.

Em seguida, o memorial adverte que se em verdade a arrecadação do imposto de consumo ainda não atingiu completa eficiência, o melhor meio de consegui-la estará na ampliação do quadro de fiscais desse imposto.

\* \* \*

Os tratados americanos de Administração Pública geralmente incluem uma parte ou capítulo intitulado *Government Reports*. Convém lembrar, por outro lado, que um dos deveres do chefe executivo, sintetizados na famosa palavra POSDCORB, é o *reporting*, ou seja a atividade informativa, no duplo sentido de receber e prestar informações sobre a marcha dos negócios públicos. A expressão *Government reports* pode ser traduzida em português por, digamos, *relatórios oficiais* ou relatórios governamentais e tem uma significação muito importante na Administração Pública. Os *relatórios oficiais* compreendem três tipos distintos: 1) o que é apresentado ao superior pelo funcionário em serviço fora da sede; 2) o que é apresentado pelos departamentos, divisões ou seções ao respectivo órgão subordinante; e, finalmente, 3) a mensagem presidencial ao Congresso. — *Benedito Silva* — “R.S.P.” — Agosto — 1949.

\* \* \*

Num Estado de organização jurídica, num Estado constitucional, qualquer que seja a modalidade de intervenção nos setores de atividade particular, tudo terá de subordinar-se às prescrições da lei. Ora, a lei é a norma de Direito Administrativo; logo a Ciência da Administração, que regula os métodos a serem adotados pela Administração Pública nos vários casos concretos que se forem ocorrendo no dinamismo estatal, fica na dependência do Direito Administrativo, sem o qual não poderá ter aplicação. Cabe, pois, ao jurista, antes que ao técnico de Administração, a primazia na solução dos problemas ligados ao funcionamento na maquinaria do Estado. — *Celso de Magalhães* — “R.S.P.” — Agosto — 1949.



# O Parlamento Nacional “Órgão do Estado”

J. GUILHERME DE ARAGÃO

QUASE sempre, o Poder Legislativo ou é vítima de increpações desairosas ou, quando muito, justificado como peça ainda desajustada ao novo sistema representativo. Na primeira hipótese, logo descobrimos duas categorias de descontentes. Há, de um lado, os que aprioristicamente continuam a dizer que o Parlamento é um luxo dispendioso à Nação e os Deputados e Senadores de modo algum estão dando conta do mandato que o povo lhes confiou. Outros existem que, saudosistas do velho verbalismo parlamentar, só vêem decadência intelectual e mediocridade nos representantes eleitos em 1945. Já se foi o tempo, dizem eles, de Irineu Machado, Rui Barbosa, David Campista, Barbosa Lima. Onde até mesmo, um Sousa Filho ou João Neves, que deixaram rastros de coragem e de triunfos oratórios, na fase da campanha da Aliança Liberal?

Assim emergem a cada instante as generalizações não somente simplistas mas simplórias, quase sempre índice de desconhecimento ou incompreensão dos objetivos reais que ao Congresso cumpre atingir para ver verdadeiramente aquilo a que Emile Giraud chamou, em tom apenas aparentemente acaciano, de “órgão do Estado”.

Apesar de inevitáveis deficiências, a razão está, entretanto, com os que julgam tratar-se, no caso, de desajustamento do Congresso ante o ritmo de atividades e o índice de resultados concretos que ao Estado moderno cumpre apresentar na solução dos problemas nacionais. O mal, portanto, é de disfunção do “órgão do Estado”. Mal explicável, aliás, e que a prática da própria democracia haverá de erradicar, mais cedo ou mais tarde, de nossos costumes políticos.

Em regra, a atuação do poder legiferante progride lentamente, necessitando, para tal fim, de tirocínio longo e consecutivo. Pode mesmo dizer-se que o bom Parlamento exige tradição. Ora, sabemos de sobra das condições especiais em que se constituiu o Congresso atual. Após um decênio de silêncio legislativo, o país, que entra em fase de redemocratização, convoca precipitadamente os novos representantes do povo. Da noite para o dia, senhores respeitáveis deixam a atividade privada para lidar, de chofre, com a coisa pública; os partidos políticos proliferam tumultuariamente. E a verdade é que deputados e senadores, embora sob o estímulo das novas condições políticas e com natural entusiasmo para desempenhar condignamente o mandato eletivo, ficaram um tanto sidera-

dos. Então, à falta de rumo definido de atuação, começaram a agitar-se à maneira de Sansão da Casa dos Capuletos. E isto vale como indício de que estamos realmente partindo para nova e definitiva consolidação da democracia.

Segue-se que até lá é necessário elevar o nosso poder legislativo à categoria de órgão do Estado. Mais uma vez é oportuno lembrar Emile Giraud quando previne que o Parlamento não é Academia nem Conservatório. Se o mal é de disfunção, apenas cumpre corrigir o funcionamento do órgão e nunca “extingui-lo”, como preconizam ingenuamente os descontentes de primeira categoria. Trata-se, é certo, de desiderato difícil mas viável através de uma renovação paulatina e progressiva das normas em que atualmente se desenvolve a nossa atividade parlamentar incipiente. A nosso ver, tal renovação partiria da objetivação dos princípios que passamos a enumerar como inerentes à atuação de um parlamentar perfeitamente entrosado no mecanismo do Estado moderno.

Em primeiro lugar, impõe-se ao Poder Legislativo atuar em equipe. Tal característica é resultante da consciência partidária, do espírito do partido e dos interesses político-sociais que este corporifica. Constituído de membros pertencentes às diversas agremiações políticas, o Congresso é uma comunidade orientada a determinado fim: votar as leis. Acima, porém, da voz individual de cada membro, deve prevalecer a voz do partido. Se o exagêro desse princípio pode redundar na adesão cega, diríamos mesmo fisiológica, do indivíduo ao partido, ou, melhor, como nos extremismos, ao chefe do partido, — sua negação consiste em alienar, em proveito da atuação individual, a disciplina partidária e até mesmo a existência do partido. Em tal caso, os partidos são “flatus vocis”; surgem os votos individuais contra o partido; nenhuma diferença faz passar de uma a outra agremiação política. O Conde de Abranhos pode mudar facilmente de casaca, porque deixar um partido para seguir outro não significa abandonar “idéias detestadas por idéias queridas”. Ninguém ignora que, entre nós, facções já se uniram incidentemente, mediante conchavos, a outros partidos de orientação antagônica, e as deserções passaram a ser fato vulgar, contrariamente ao que ocorria nos tempos do Império, quando a consciência partidária alcançou notável índice de coesão.

O segundo princípio é o de “competência” ou “técnica de problemas”.



Ensina Barthélemy que os negócios públicos podem ser geridos ou por competência ou por comissão. No primeiro caso, a cada especialista deve ser dada a respectiva especialidade. Um financista para as finanças, um engenheiro para as comunicações, um professor para a educação, etc. Pode, entretanto, acontecer que o titular leigo desempenhe a contento as atribuições do Estado.

Lyautey, que se confessava publicamente um homem apenas de idéias gerais, foi um administrador genial que forneceu valiosos subsídios à ciência da administração. Entre nós, Calógeras e Rio Branco, pai, foram extraordinários titulares leigos de várias pastas ministeriais. Tais são exemplos profícuos de gerência por comissão. Quem ainda examinar a constituição do governo Washington Luís verá que nêle prevaleceu êste tipo de comando da coisa pública, sendo oportuno destacar a atuação brilhante de um engenheiro — o Sr. Otávio Mangabeira — à frente do Ministério das Relações Exteriores. Os exemplos citados valem, porém, como exceção. A competência, a técnica de problemas do titular da coisa pública, é a regra geral. Só excepcionalmente deve intervir a gerência por comissão. Em tal caso, entretanto, é imprescindível o assessorado. E o que dissemos em relação à tese é perfeitamente aplicável à atuação do Poder Legislativo.

E' ideal que o congressista possa atuar como especialista junto à comissão de sua especialidade. Há, não obstante, margem para atuação eficiente do titular leigo, com auxílio do assessor. O que importa, em ambos os casos, é o tratamento adequado dos problemas do Estado. E isto, é possível, direta ou indiretamente, através da técnica de problemas. A tal respeito, assumem importância preponderante os trabalhos das comissões parlamentares. Destas, mais do que do plenário, depende a eficiência do Parlamento.

Em terceiro lugar, o Poder Legislativo deve atuar, quanto ao "objeto", em articulação com o Poder Executivo. Foram os regimes liberais que, a pretexto de prevenir ameaças de pretensão absolutismo, dividiram e fragmentaram os poderes do Estado. Daí a tendência de luta entre o Legislativo e o Executivo. Tal hostilidade enfraqueceu o Estado que veio ficar desarmado ante os novos perigos sociais. E êsse enfraquecimento deu origem, por sua vez, a nova forma de colaboração, às novas diretrizes constitucionais de harmonia dos poderes. Podemos encontrar em Barthélemy, Dandias, Duguit, Spirapoulos, o novo princípio de articulação do Poder Legislativo com o Poder Executivo, na realização dos fins do Estado. Preferimos, porém, mostrá-lo no patriarca do próprio liberalismo. Lê-se, com efeito, em Rousseau, no capítulo V, Livro III, do Contrato Social: "Parece que não se pode encontrar uma Constituição melhor do que aquela em que o Poder Executivo está unido ao Legislativo."

Do ponto de vista do funcionamento do Estado, esta articulação tem de ser estabelecida em bases de trabalho. E não será difícil indicar os

meios práticos de conseguí-la no mecanismo democrático.

Em condições normais, o presidente da República é eleito pelos votos do partido majoritário. Através do líder da maioria, nas duas Casas do Congresso, o Poder Executivo estabelece as bases de cooperação recíproca com respeito, é certo, aos direitos da minoria. Se se tratar de partido disciplinado que, antes de eleger o presidente, já houver traçado um programa objetivo de governo para aquêle executar, — não haverá quaisquer entraves às realizações políticas. Então, caberá dizer que o chefe do governo enfeixará nas mãos, e legalmente, maior soma de poder do que o ditador mais poderoso. Exemplos prodigiosos de articulação entre os dois Poderes dão-nos em passado não muito recente, os Estados Unidos. Em menos de dois anos, os dois poderes conjugados, sem prejuízo para o exercício do direito de opinião por parte das minorias, realizaram nos Estados Unidos as obras ciclônicas do vale do Tennessee, súbitamente transformado em nova e portentosa região geo-econômica, e a abertura da rodovia transcontinental do Alaska. Semelhantemente, o Canadá tornou-se, em menos de três anos, potência mundial.

Ao princípio de cooperação entre os dois poderes seguem os de atuação com espírito público e de continuidade. Ao Congresso, consolidado pela coesão da consciência partidária, valorizado pela supervisão técnica dos problemas nacionais e perfeitamente entrosado com o Poder Executivo na realização dos programas do governo — cumpre atuar acima dos interesses pessoais.

Poder-se-á afirmar que existem, em nosso meio, dois elementos poderosamente corrosivos do espírito público: a amizade pessoal e o interesse próprio. E' preciso, entretanto, salientar que tal fenômeno não é tipicamente brasileiro. No meio do século passado, queixava-se Lincoln de que não podia governar por causa dos pedidos de empregos a que tinha de atender. Mais recentemente, instituiu La Guardia, rigidamente, o "merit system" na Prefeitura de New York. Pois bem: ao presidir um congresso de delegados dos Estados da Federação Americana, por ocasião da abertura da feira internacional de New York, teve êle de desabafar: "Os políticos têm feito muita gritaria em torno dos meus rapazes que fazem concurso para varrer a rua. Para êsse mister, dizem, nada melhor do que os eleitores dêles."

Finalmente, há a considerar o princípio de continuidade na execução dos programas consecutivos de governo. Ao princípio contrapõe-se o vício de subverter e, não raro, anular o que já existe, vício inveterado que não tem poupado nem mesmo as Constituições. E' o trabalho permanente do tonel das Danaides ou da teia de Penélope.

Êsses os princípios que devem presidir a atuação de um Parlamento construtivo, transformando-o efetivamente no "órgão do Estado" de Giraud. Mencionado-os, queremos crer que ficaram em evidência os requisitos indispensáveis ao aperfeiçoamento de nosso aparelho parlamentar. E não é outro o nosso objetivo neste artigo.



# NOTAS

SOB A ORIENTAÇÃO DO OFICIAL ADMINISTRATIVO MARIA  
DE LOURDES LIMA MODIANO

## 5.<sup>a</sup> edição do "Manual dos Servidores do Estado - Livro do Funcionário"

Na "Biblioteca de Assuntos Administrativos", fundada e dirigida pelo Técnico de Administração Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho, e que tantas obras de valor tem divulgado, acaba de aparecer a 5.<sup>a</sup> edição do "Livro do Funcionário", do "Manual dos Servidores do Estado", de autoria do referido publicista.

Sobre o valor prático do "Manual" pouco há a dizer. O simples fato de ter chegado à 5.<sup>a</sup> edição demonstra a sua utilidade e a franca aceitação que vem tendo a referida publicação.

O plano do livro continua o mesmo, estando a edição em referência atualizada até 31 de maio do corrente ano.

Condensando 11 anos de legislação e jurisprudência sobre o Estatuto dos Funcionários, dá o "Manual", em relação a cada um dos seus artigos e parágrafos, tôdas as decisões legislativas e administrativas que lhes são atinentes.

Difícilmente se poderá traduzir o alcance de tal trabalho. E' que, no último lustro, a política

administrativa de pessoal readquiriu novo sentido em face da reconstitucionalização do país. Cesrou a hipertrofia legiferante, por um lado; e, por outro, alterações profundas foram introduzidas nos diversos institutos estatutários, sobretudo a promoção, a aposentadoria e a reversão. Segue-se daí que, reatualizando a jurisprudência administrativa em certos aspectos renovadores e inovadores, o "Manual" consigna o esforço de um reatamento harmônico entre duas fases administrativas: a de pós-1945 e a anterior a 1945. E para consegui-lo, impôs-se uma revisão geral das normas estatutárias, de modo a reajustá-las à realidade atual da legislação do pessoal, sem que isso importasse em descontinuidade na aplicação da legislação básica do Estatuto.

Por tudo isso, publicações como essa enriquecem o nosso patrimônio bibliográfico, e facilitará a atuação dos administradores, funcionários em geral, dos candidatos a cargos públicos e de quantos se interessam pelos problemas da administração pública.

\* \* \*

Em 1910, Alcindo Guanábara liderou uma corrente quase no mesmo sentido, sem lograr maior êxito. Em 1911, porém, Graccho Cardoso apresentou à consideração da Câmara interessante projeto, que recebeu o n.º 77, e cuja emenda resava: "Define o que seja funcionário estabelece o modo da sua nomeação, promoção, etc., e dá outras providências". O projeto Graccho Cardoso estabelecia sistema de promoção por "antiguidade absoluta", disponibilidade remunerada, exceto quando a pedido, limite de 25 anos para a concessão de aposentadoria com vencimentos integrais e classificação das penas disciplinares em 1.º e 2.º graus. Além disso, defendia a criação de Conselhos disciplinares nas repartições públicas, idéia ainda modernamente esposada por técnicos e especialistas em pessoal. A tais Conselhos caberia decidir direitos e obrigações dos funcionários. Dava, ainda, o projeto, no seu art. 1.º, a definição de funcionário, naquela época tão difícil quanto hoje: "Considera-se funcionário, no sentido da presente lei, todo indivíduo nomeado a título permanente para o desempenho de serviço público civil, regido pelo Governo Federal". — Marcos Botelho. — "R.S.P." — Agosto — 1949.



# 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			VOLUME III			VOLUME III		
N.º 4 — março ..... 1938			N. 1 — julho (esg.)..... 1942			N. 1 — julho ..... 1946		
VOLUME II			N. 2 — agosto ..... 1942			N. 2 e 3 — agosto e setemb. 1946		
N. 1 — abril (esg.) ..... 1938			N. 3 — setembro (esg.).. 1942			VOLUME IV		
N. 2 — maio ..... 1938			VOLUME IV			N. 1 e 2 — out. e nov... 1946		
N. 3 — junho ..... 1938			N. 1 — outubro (esg.) .. 1942			N. 3 — dezembro ..... 1946		
VOLUME III			N. 2 — novembro ..... 1942					
N. 1 — julho ..... 1938			N. 3 — dezembro ..... 1942					
N. 2 — agosto ..... 1938			ANO VI			ANO X		
N. 3 — setembro ..... 1938			VOLUME I			VOLUME I		
VOLUME IV			N. 1 — janeiro ..... 1943			N.º 1 e 2 — jan. e fev.... 1947		
N. 1 — outubro ..... 1938			N. 2 — fevereiro ..... 1943			N. 3 e 4 — março e abril. 1947		
N. 2 — novembro ..... 1938			N. 3 — março ..... 1943			VOLUME II		
N. 3 — dezembro (esg.).. 1938			VOLUME II			N. 1 e 2 — maio e junho. 1947		
ANO II			N. 1 — abril ..... 1943			N. 3 e 4 — julho e agosto. 1947		
VOLUME I			N. 2 — maio ..... 1943			VOLUME III		
N. 1 — janeiro ..... 1939			N. 3 — junho ..... 1943			N. 1 e 2 — set. e out. ... 1947		
N. 2 e 3 — fev. e março. 1939			VOLUME III			N. 3 e 4 — nov. e dez. ... 1947		
VOLUME II			N. 1 — julho ..... 1943			ANO XI		
N. 1 e 2 — abril e maio.. 1939			N. 2 — agosto ..... 1943			VOLUME I		
N. 3 — junho ..... 1939			N. 3 — setembro ..... 1943			N. 1 e 2 — jan. e fev. ... 1948		
VOLUME III			VOLUME IV			N. 3 e 4 — março e abril. 1948		
N. 1 e 2 — julho e agosto. 1939			N. 1 — outubro (esg.) ... 1943			VOLUME II		
N. 3 — setembro ..... 1939			N. 2 — novembro (esg.).. 1943			N. 1 e 2 — maio e junho . 1948		
VOLUME IV			N. 3 — dezembro (esg.).. 1943			N. 3 e 4 — julho e agosto. 1948		
N. 1 e 2 — outubro e nov. 1939			ANO VII			VOLUME III		
N. 3 — dezembro (esg.).. 1939			VOLUME I			N. 1 e 2 — set. e out .... 1948		
ANO III			N. 1 — janeiro (esg.).... 1944			N. 3 e 4 — nov. e dez. ... 1948		
VOLUME I			N. 2 — fevereiro (esg.) .. 1944			ANO XII		
N. 1 — janeiro (esg.).... 1940			N. 3 — março (esg.) .... 1944			VOLUME I		
N. 2 — fevereiro (esg.).. 1940			VOLUME II			N. 1 — janeiro ..... 1949		
N. 3 — março (esg.) ... 1940			N. 1 — abril ..... 1944			N. 2 — fevereiro ..... 1949		
VOLUME II			N. 2 — maio ..... 1944			N. 3 — março ..... 1949		
N. 1 — abril (esg.) ..... 1940			N. 3 — junho ..... 1944			VOLUME II		
N. 2 — maio (esg.) .... 1940			VOLUME III			N. 1 — abril ..... 1949		
N. 3 — junho (esg.) ..... 1940			N. 1 — julho (esg.)..... 1944			N. 2 — maio ..... 1949		
VOLUME III			N. 2 — agosto ..... 1944			N. 3 — junho ..... 1949		
N. 1 — julho (esg.) ..... 1940			N. 3 — setembro ..... 1944			VOLUME III		
N. 2 — agosto (esg.) .... 1940			VOLUME IV			N. 1 — julho ..... 1949		
N. 3 — setembro ..... 1940			N. 1 — outubro ..... 1944			N. 2 — agosto ..... 1949		
VOLUME IV			N. 2 — novembro ..... 1944			N. 3 — setembro ..... 1949		
N. 1 — outubro (esg.) .. 1940			N. 3 — dezembro ..... 1944			ANO XIII		
N. 2 — novembro (esg.) . 1940			ANO VIII			VOLUME I		
N. 3 — dezembro ..... 1940			VOLUME I			N. 1 — janeiro ..... 1950		
ANO IV			N. 1 — janeiro ..... 1945			N. 2 — fevereiro ..... 1950		
VOLUME I			N. 2 — fevereiro ..... 1945			N. 3 — março ..... 1950		
N. 1 — janeiro (esg.) ... 1941			N. 3 — março ..... 1945			VOLUME II		
N. 2 — fevereiro (esg.) .. 1941			VOLUME II			N. 1 — abril ..... 1950		
N. 3 — março ..... 1941			N. 1 — abril ..... 1945			N. 2 — maio ..... 1950		
VOLUME II			N. 2 — maio ..... 1945			N. 3 — junho ..... 1950		
N. 1 — abril (esg.) ..... 1941			N. 3 — junho ..... 1945			VOLUME III		
N. 2 — maio (esg.) ..... 1941			VOLUME III			N. 1 — julho ..... 1950		
N. 3 — junho (esg.) .... 1941			N. 1 — julho ..... 1945			N. 2 — agosto ..... 1950		
VOLUME III			N. 2 — agosto ..... 1945					
N.º 1 — julho (esg.) ..... 1941			N. 3 — setembro ..... 1945					
N. 2 — agosto (esg.) .... 1941			VOLUME IV					
N. 3 — setembro (esg.) .. 1941			N. 1 — outubro ..... 1945					
VOLUME IV			N. 2 — novembro ..... 1945					
N. 1 — outubro (esg.) .. 1941			N. 3 — dezembro ..... 1945					
N. 2 — novembro (esg.) . 1941			ANO IX					
N. 3 — dezembro ..... 1941			VOLUME I					
ANO V			N. 1 — janeiro ..... 1946					
VOLUME I			N. 2 — fevereiro ..... 1946					
N. 1 — janeiro (esg.) ... 1942			N. 3 — março ..... 1946					
N. 2 — fevereiro (esg.) .. 1942								
N. 3 — março (esg.) .... 1942								



**O BOM HUMOR**

**AUXILIA**

**O**

**TRABALHO**

