REVISTA DO SERVIÇO PVBLICO

ANO XI
Vol. I — Ns. 3 e 4
Março e Abril 1948

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PALACIO DA FAZENDA - 6.º e 7.º andares

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL
Mário de Bittencourt Sampaio

DIRETORES DE DIVISÃO:

João Maria Broxado
Orçamento e Organização

Marcos Botelho
Pessoal

Cesar Dacorso Netto
Seleção e Aperfeiçoamento

Liberato Soares Pinto
Edifícios Públicos

DIRETORES DE SERVIÇO:

José Machado de Faria
Administração

Lopo de Carvalho Coelho
Documentação

CONSULTOR JURÍDICO
Carlos Medeiros Silva

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO
Joaquim Moreira de Souza

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XI | MARÇO E ABRIL DE 1948 | Vol. I - Ns. 3 e 4

SUMÁRIO

EDITORIAL — Págs.

O Plano "SALTE" 3

COLABORAÇÃO

A Crise da Administração — OSCAR SARAIVA 5
Discriminação da despesa pública — (II) — ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS.... 15
Pessoal das Emprêsas Concessionárias do Serviço Público — PAULO POPPE DE FIGUEIREDO 23
Evolução jurídico-administrativa do problema imigratório — CARLOS DODSWORTH MACHADO 27

PENSAMENTO ALIENIGENA:

Um pioneiro da moderna administração pública — William E. Mosher — CHARLES S. ASCHER 39

ADMINISTRAÇÃO LOCAL:

Govêrno Territorial do Brasil Central — OCÉLIO DE MEDEIROS..... 40
O drama dos transportes no País 53

DOCUMENTÁRIO

REPORTAGEM:

A Faculdade Nacional de Medicina — F. DE A. NOGUEIRA 57

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA:

Doutrina: As fôrças armadas na Constituição — M. SEABRA FAGUNDES..... 70
Pareceres — Julgados 78

DECISÕES ADMINISTRATIVAS..... 84

ADMINISTRAÇÃO GERAL:

Orçamento — JOSÉ V. O. MARTINS
O orçamento na Administração Brasileira (II) 90
Organização — ALBERTO DE ABREU CHAGAS
Fundações, Entidades de Direito Privado..... 95
Pessoal — ARY DE CASTRO FERNANDES
O problema do treinamento..... 99
Aperfeiçoamento — OSWALDO FETTERMANN
Três inquéritos interessantes (III)..... 100
Seleção — BELMIRO SIQUEIRA e JOÃO LUIZ NEY
Valores para as questões de uma prova..... 104
Erros de português dos candidatos a Oficial Administrativo 107

NOTAS:

O cacau e o comércio exterior do Brasil..... 110

BIBLIOGRAFIA:

Crítica — GUERREIRO RAMOS
Francisco Ayala — Tratado de Sociologia 112
Indicações 113
Publicações recebidas 115

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERÊSSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público
(Decreto-lei n.º 1870, de 14 de dezembro de 1939)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda - 6.º andar — Sala 613

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação..... 22-9961 Ramal 543
Administração..... 22-9961 Ramal 527
Expedição..... 22-9961 Ramal 525

Endereço telegráfico: REVISDASP

Diretor — JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

Expediente

Assinatura anual ..... Cr$ 50,00
Assinatura anual para o exterior ..... Cr$ 100,00
Número avulso... Cr$ 10,00

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 ùnicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

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

O PLANO "SALTE"

A ELABORAÇÃO de largos planejamentos de âmbito nacional é hoje um determinismo universal, apresentando-se mesmo, em alguns países como verdadeiro instrumento de sobrevivência. No entanto, dado o regime inflacionário que o decorrer da segunda guerra mundial impôs ao mundo, tais planos devem estar virtualmente circunscritos às possibilidades financeiras do erário público, por isso que qualquer audacioso investimento à base de crédito fugir[illegible] realidades orçamentárias e terminaria, certamente, por agravar o próprio surto inflacionista.

Um plano econômico brasileiro não poderia fugir a êsse determinismo: teria de ser, necessàriamente, idealizado dentro das possibilidades financeiras que só vamos desafogando, graças à política deflacionária governamental. Dentro de tais limites, o programa de ação, além de obedecer à moderna técnica da planificação democrática, deveria ser idealizado para um curto prazo, procurando, finalmente, como tarefa inicial de recuperação e desenvolvimento, atender, prima ratio, aos problemas básicos da economia nacional, buscando-lhes uma solução que os situasse dentro das injunções econômicas internacionais.

Só dessa maneira um programa de reerguimento poderá despertar a confiança do povo e servir diretamente às nossas necessidades sociais.

São estas as diretrizes esposadas pelo Senhor Presidente da República para o planejamento que, sob sua orientação, foi elaborado pelo Sr. Diretor Geral do D.A.S.P.

Busca êle solucionar nossos problemas atinentes à saúde, alimentação, transportes e energia — pontos cardiais de qualquer iniciativa de soerguimento econômico da nação. Saúde, em primeiro lugar, porque só através dêste setor da administração pública conseguiremos a recuperação de nosso potencial humano; alimentação, porque ela representa, em suma, não apenas um determinismo de nossa produção agrícola, mas, também, um determinismo do atual comércio exterior: insistindo-se na produção de gêneros alimentícios, atenuaremos nosso subconsumo interno, proporcionando-nos ainda excedentes que, imediatamente absorvidos pelos mercados externos, incrementarão nosso comércio exterior com benéficas repercussões em nossa balança de pagamentos; transportes, porque, dada a nossa grande extensão territorial, temos, ainda, meios de transportes inadequados às nossas necessidades de circulação das riquezas; energia, porque produção e transportes exigem uma balança energética capaz de apresentar índices compensadores, no tocante a carvão, petróleo ou eletricidade.

São estas as bases fundamentais do planejamento que, fruto laborioso de longos e extenuantes estudos, ora se propõe. Visa êle, portanto, à solução dos problemas capi-

tais da vida econômica nacional, e embora partindo apenas de quatro polos, foi com tanta habilidade elaborado que, na realidade, através de uma hierarquização lógica de problemas e uma ordem racional de urgências, prevê a solução quase imediata dos mais angustiosos fatôres da crise econômica nacional.

E' de ressaltar, ainda, que não se trata de um planejamento faraônico, a ser financiado por um jôgo audacioso de deficits spending : *ao contrário, embora se trate de uma inversão de duas dezenas de bilhões de cruzeiros, em cinco anos, foi êle calculado de tal maneira que será financiado, cada ano, com recursos sólidos sem emissões em empréstimos extorsões.*

Acresce ainda que as despesas propostas são tôdas uma inversão de bens de produção, altamente reprodutivos, o que, sem dúvida, incrementará, como repercussão última, a própria renda nacional.

O Plano Salte *é, pois, fàcilmente exeqüível, e se compadece, em tôdas as suas minúcias, com os reclamos, não apenas da nossa vida econômica, mas também das nossas necessidades sociais.*

Certo, não lhe faltarão críticos a exumar-lhes erros e vicissitudes. No entanto, cabe-lhe a vitória de, apesar de todos os obstáculos comuns a emprêsas de tal envergadura, ter sido elaborado dentro de curto prazo por especialistas imbuidos do construtivo ideal de bem servir à Pátria. E uma virtude jamais lhe será negada : foi o primeiro grande esfôrço dos governos do Brasil em prol de um planejamento democrático da economia nacional.

A crise da administração

OSCAR SARAIVA, 1903-

O trabalho que ora inserimos nas páginas desta Revista, *é uma das conferências que foram pronunciadas por ocasião da Exposição organizada pelo S.D. do D.A.S.P. O autor focaliza, em síntese, sob vários aspectos, a formação e o desenvolvimento da administração civil brasileira, sua organização, principalmente após a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público. Apontando virtudes e defeitos desta administração, mostrando objetivos a serem atingidos por ela, trata-se, com efeito, de assunto oportuno, analisado por quem compreende a realidade nacional neste imenso âmbito da atividade pública (N.R.).*

PROCUREI escolher para tema desta palestra um que fôsse de manifesta atualidade, e, em verdade, nunca os imperativos da eficiência administrativa se fizeram sentir com tamanha intensidade e nunca o nosso mundo civilizado assistiu a uma tão forte crise nessa eficiência. Saindo de um regime de guerra e de uma economia de emergência, poucos países conseguiram voltar aos níveis de bem estar anteriores à conflagração, e a luta de suas administrações se processa para alcançar aquilo que já para muitos parece constituir um ideal utópico. E' necessário que se diga, entretanto, em favor de nossa época, que aquilo que hoje pretendemos é bem mais fácil de alcançar do que há décadas atrás. Antes, o bem estar visado era o de poucos e hoje nossos ideais sociais se dirigem para o benefício de todos, o que se poderia simbolizar na prosáica mas precisa imagem de Sir William Beveridge: bolos para alguns, se possível, mas pão para todos. Com tão amplos objetivos, é natural que as dificuldades sejam infinitamente maiores.

Quanto ao Brasil, a minha impressão pessoal é que a nossa geração é a de seus descobridores ou antes de seus desbravadores. Somos hoje os bandeirantes de sua organização, com o encargo hercúlio de levantar o gigante de seu "berço esplêndido" e pô-lo de pé, na postura que lhe deve caber no mundo de nossos dias, a serviço da prosperidade de seu povo e da paz universal. Vivíamos num sonho panteista, entrecortado por vozes de alarme que, por espaçadas e isoladas, eram pouco ouvidas. Tavares Bastos, no Império, Euclides da Cunha e Alberto Torres, na República, foram precursores do nosso realismo atual. Hoje, se não somos menos patriotas que nossos pais, somos, contudo, mais severos a nosso próprio respeito, e nossos olhos não são apenas os do enlêvo em face à natureza graciosa mas os da diagnose ante sua população carecedora de uma obra intensa de valorização. Daí nosso *complexo administrativo*, do qual uma das sublimações foi o D.A.S.P. Todos nós estamos convencidos de que necessitamos, cada vez mais, de boa administração, que possa dar aos nossos limitados recursos o máximo rendimento possível, e possa conduzir o país, através de suas múltiplas e variadas necessidades, a um grau de adiantamento espiritual e material que deve ser o ideal precípuo de todos os brasileiros.

Paradoxalmente, porém, nesse terreno, não encontramos em nossa Carta Magna os estímulos e os instrumentos jurídicos que nos seriam tão necessários. Ao contrário, e sob êsse aspecto, voltamos a épocas bem anteriores a 1891, pois que já em 1857 o Conselheiro Pimenta Bueno, em seu "Direito Público Brasileiro" observava, ao estudar o Poder Executivo, que:

> "Além de suas atribuições políticas, tem o poder executivo, como uma das suas principais tarefas, a de executar e fazer executar as leis políticas e administrativas; é encargo que se identifica com a sua natureza e missão: é êle quem deve dar movimento e vida a tôdas as disposições que regulam a administração do Estado em tôda as localidades e detalhes" (pág. 256).

acrescentando:

> "A administração é o coração do Estado, é sua mola central, dela deve partir a vida, a energia para

1. Administração pública - Br

> animar todos os meios do bem-ser público; deve para isso recolher todos os esclarecimentos necessários, organizar os elementos de sua ação, circundar-se de coadjuvações prestantes, enfim desempenhar em grau elevado o que faz um bom administrador particular quando quer e sabe desempenhar seu encargo, nada olvidar, tudo prever, reprimir quanto é nocivo, promover, secundar, realizar tudo que é útil". (página 257).

Contemporâneamente, um escritor francês, autor de notáveis estudos administrativos, mas que de há muito passou também de moda, Vivien, salientando a distinção entre lei e administração, entre legislar e administrar, dizia:

> "O legislador dispõe e, no que lhe concerne, a administração aplica: a um a declaração de direito, a outro a execução. A administração é a servidora da lei; é a fôrça viva que a torna ativa e sensível, o instrumento organizado que lhe dá poderes exteriores e que, em seu nome, imprime movimento aos negócios públicos" (*M. Vivien, Études Administratives*, Paris, 1852, I, pág. 5).

Distinguindo, por sua vez, a administração pròpriamente dita do Poder Executivo, que êle denominava "Poder Político", traça o mesmo autor uma linha divisória digna de ser memorizada:

> "Estritamente ligado à administração, êle (o Poder Executivo) não se confunde, entretanto, com esta. Sua função é tôda de iniciativa, de apreciação, de direção, de conselho; é êle que dá à administração seu espírito diretivo, seu pensamento, e, se assim nos podemos exprimir, sua bandeira; a esta é reservada a ação, isto é, a execução das leis e o exercício material e prático dos poderes confiados ao Govêrno. O Poder Executivo é a cabeça, a administração, o braço (*op. cit.*, pág. 30)).

Lições tão sábias já não haviam sido seguidas pelo nosso legislador constituinte de 1891, o qual, imbuído de uma jurisdicidade excessiva, confiava na ação abstrata da lei sem descer à necessidade da sua execução material. Por isso, ao enumerar as atribuições do Poder Executivo silenciou, entre as matérias da competência privativa do Presidente da República, o que concernia à administratição do país. Todavia, tal silêncio não foi completo, e assim, ao tratar dos Ministros de Estado, dispôs a Constituição de 1891, em seu art. 50

> "O Presidente da República é auxiliado pelos Ministros de Estado, agentes de sua confiança, que lhe subscrevem os atos e preside cada um a uma das secretarias em que se divide a administração federal".

Por sua vez, no art. 7.º, § 3.º, declarava êsse diploma:

> "As leis da União, os atos e as sentenças de suas autoridades serão executados em todo o país por funcionários federais, podendo, todavia, a execução das primeiras ser confiada aos Governos dos Estados, mediante anuência dêstes".

Aí vemos traçado o quadro administrativo da organização federal: funcionários públicos congregados em Secretarias de Estado, tendo à sua testa os ministros, e no vértice dessa pirâmide, como hoje diríamos, o Presidente da República.

Nosso propósito não é, entretanto, o de fazer comentários ao passado nem estudos retrospectivo, mas apenas o de traçar as origens de uma omissão da Constituição vigente, a qual, filiando-se à de 1891 nêsses aspectos, silenciou, mais do que ela, sôbre o que diz respeito à administração federal. Nem no art. 87, entre as matérias da atribuição privativa do Presidente da República, nem no art. 90 ao referir-se aos Ministros de Estado, alude o texto constitucional a essa administração, e no próprio Título VIII, dedicado aos funcionários públicos, não se faz menção às suas atribuições, mas apenas ao seu estudo. Só incidentemente, a propósito do relatório anual a ser presente ao Presidente da República, é que no incisso III do art. 91 se alude a "ministério". Seria compreensível que alguém, inteiramente desconhecedor do nosso meio, ao terminar a leitura da Constituição, formulasse a pergunta: quem e como se administra o Brasil?

Assim, a primeira crise a assinalar quanto à administração é a do silêncio constitucional, como produto de um clima de largas desconfianças ao Executivo, que se hipertrofiara antes, por vários anos, no exercício de poderes discricionários. Voltou-se à fé na eficácia verbal de textos legais, como se êstes se materializassem em ação fecunda pela simples magia de suas palavras e não carecessem daquêle braço administrativo tão bem definido pelo citado Vivien.

Funcionando, dêsse modo, nas entrelinhas constitucionais e seguindo a tradição britânica do direito costumeiro, a administração continua contudo, a exercer suas tarefas, concretizada em vários Ministérios, e nêstes é que ela terá que ser estudada, pois que aí residem seus órgãos de ação. Do bom ou do mau funcionamento dos mesmos é que

dependerá o êxito ou o insucesso dos governos, e não adiantarão boas leis, excelentes programas ou sadias intenções se êsses órgãos forem perros e não puderem corresponder aos impulsos recebidos.

II

Constituída, portanto, a máquina administrativa federal por um conjunto de ministérios, a indagação que se impõe, desde logo, é a de saber se êsse conjunto atende às necessidade múltiplas de nossa vida atual, considerando o constante acréscimo das exigências sociais sôbre o Estado, o qual, cada dia que passa, assume, em maiores proporções, o papel de provedor. Nem nos esqueçamos, por outro lado, de que cada vez mais se radica a idéia, intensiva e extensiva, conforme bem observa Henry S. Dennison (*Paters on the Science of Administration*, VI, pág. 134), de que o fim principal do Govêrno é a satisfação de todo o povo ao invés de o ser a de uma divindade, de uma dinastia ou de uma classe. Os braços administrativos, portanto, se devem mulplicar, e o Estado, para alcançar fins numerosos e diversos, precisa armar-se de meios múltiplos e eficazes. Também tenhamos em vista que nas sociedades novas — é ainda de Dennison a referência — as laterações se processam com extrema rapidez, e é raro que a estrutura governamental de uma época, diríamos melhor, seu aparelhamento administrativo, se ajuste em tudo ao período seguinte, e a pena de uma estabilidade excessiva é a confusão (*op. cit.*, pág. 142).

Voltemos, portanto, os olhos para a nossa estruturação ministerial e vejamos se existem ministérios votados especialmente ao bem estar popular, indagando antes o que se pode considerar como incluído nessa expressão. Materialmente, não pode haver dúvida de que êsse bem estar se traduz em satisfação das necessidade da alimentação, da habitação, do vestuário, dos transportes, das comunicações e da higiene. Espiritualmente, há que considerar as necessidades da educação, da cultura, da recreação, e, não fôsse leigo o Estado, diríamos também das práticas religiosas. E essas necessidades ocorrem e devem ser atendidas na primeira forma de comunhão humana, que é a família, e depois na própria sociedade. Essas, a nosso ver, são as atividades fins, e, numa sociedade ideal, "Civitas Soli" ou Utopia, elas bastariam. As outras são simples meios, conseqüentes de imperfeições e das contingências humanas: a *ordem* interna como pressuposto da vida social, envolvendo a manutenção de organismos judiciários e de segurança pública; a *segurança externa*, que implica na existência de fôrças armadas, em falta do organismo internacional dotado de meio para asegurar efetivamente a paz mundial. E além dêsses, os instrumentos da representação popular e do govêrno. Com as primeiras, todavia, se considerarmos apenas as despesas ministeriais, não gastamos ainda 50% do total orçamentário; para sermos exatos, e com os dados do relatório do ilustre presidente da Comissão de Finanças da Câmara, sôbre o orçamento de 1948, veremos que as despesas com os Ministérios da Viação e Obras Públicas (19,5%), Trabalho, Indústria e Comércio no qual se inclue a previdência social (13,1%), Educação e Saúde (10,9) e Agricultura (5,5%) somam precisamente 49% do total orçamentário, e ultrapassariam de pouco se incluíssemos as que são destacadas para órgãos especializados como os Conselhos do Comércio Exterior, do Petróleo, de Imigração e Colonização e de Águas e Energia Elétrica. Excetuando-se apenas o Ministério da Viação e Obras Pública, cujas atividades ligadas aos transportes são, para nós, de magna importância, verificamos que os demais órgãos de bem estar, incumbidos de prover à produção, à distribuição e ao consumo das utilidades, à formação espiritual, à instrução e à saúde da população, acham-se ainda situados no plano inferior das possibilidades administrativas, se considerarmos as dotações orçamentárias correspondentes. Por isso, se a primeira crise é formal e jurídica, resultando dos silêncios constitucionais sôbre a administração, a segunda é real e orçamentária, decorrente da distribuição dos recursos sem que se atendam as prioridades que deveriam resultar dos fins principais da administração. Outras causas há, porém, da natureza mais especificamente administrativa, que decorrem da estruturação defeituosa da máquina ministerial, e de seu funcionamento retardado. Destas é que nos propomos tratar agora.

III

No que toca à estruturação ministerial, vemos que os dez ministérios em que se divide a administração brasileira guardam ainda a linha da tradição que determinou a respectiva criação, ao invés da divisão precisa e definida de atribuições, cobrindo

todos os ramos de atividades que devem ser atendidas pela União. E, se talvez nas atividades que atrás qualificamos como atividades meios, a tradição pode ser conservada, — pois as funções de de ordem e segurança, as que decorrem do exercício da soberania, se exigem hoje mais esforços, não variaram, contudo, na sua substância — nas atividades fins é que as lacunas se fazem sentir, impondo uma reestruturação departamental que permita ao Estado atender a êsses fins de modo eficaz. Duas falhas são especialmente sensíveis: a ausência de um ministério que se ocupe de modo orgânico, e com ampla competência, das questões atinentes à produção, à distribuição e ao consumo das utilidades e dos problemas correlatos, ou seja, o Ministério da Economia, e a falta de outros que atenda de igual modo, e com atribuições igualmente amplas, às questões do bem estar, o Ministério do Bem-Estar, — expressão que, traduzida da correspondente inglêsa "Public Welfare", qualifica um dos ministérios britânicos, — ou se se quiser, da "Seguridade Social", ao qual se poderia atribuir ainda os assuntos pertinentes à saúde, que neste se integram como adiante veremos.

Em verdade, o que verificamos em matéria de economia é a dispersão completa de atribuições e de competência entre os Ministérios — da Fazenda, que acumula com as atribuições privativas de órgão de arrecadação e de pagamento, isto é, as do Tesouro, outras expressas, ou tácitas, de natureza puramente econômica, muitas das quais partilha com o Banco do Brasil, verdadeiro ministério *a latere;* entre o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, cuja denominação o indicaria para funções que, em verdade, lhe seriam próprias, mas que não as exerce por falta de legislação que lhe atribua competência expressa e de aparelhamento adequado; entre o Ministério da Viação e Obras Públicas, de cujo contrôle dos transportes nacionais depende tôda a nossa economia; entre o Ministério da Agricultura, ao qual se acham afetos os aspectos principais de nossa subsistência, quer quanto à exportação, quer quanto ao consumo interno; entre o Ministério das Relações Exteriores, que possui um Departamento Econômico que atende aos aspectos externos de nossa economia, sem prejuízo do funcionamento de um Conselho de Comércio Exterior, órgão autônomo, subordinado ao Presidente da Repúbllica, cuja alçada inclue questões de economia interna; e também mantem o dito Ministério conselheiros com escritório comercial, o que igualmente faz o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com seus agentes comerciais. E fora êsses órgãos principais, temos conselhos especializados, com administração autônoma dos Ministérios subordinados diretamente à Presidência, como o já referido do Comércio Exterior, o do Petróleo, o de Águas e Energia Elétrica e ainda as autarquias de finalidades econômicas, como os Institutos de Açúcar e do Álcool, do Sal, do Mate, do Pinho. Êsse longo enunciado basta para explicar como é difícil fazer funcionar aparelhamento tão disperso, e guardo a impressão de esforços que testemunhei por ocasião da guerra, na Coordenação da Mobilização Econômica, em que questões de aparente simplicidade permaneciam — e permaneceram — insolúveis ante uma infinidade de competências em conflito e de mentalidades departamentalizadas, próprias a cada um e a todos os órgãos burocráticos do mundo inteiro, que tendem a ver no seu serviço o mais importante, nos seus métodos os únicos e que sabem suscitar obstáculos invencíveis nessa terrível guerrilha que é o processo administrativo com suas inúmeras informações. Se a organização e a administração da economia nacional estão reclamando novas e preciosas atribuições de competência e de encargos, em que se evitem os conflitos, as repetições, ou as lacunas, e em que se coordenem os recursos e esforços, também a administração do bem estar se encontra em idênticas condições, dado que iguais dispersões, colisões e lacunas, deparamos em nosso aparelhamento administrativo federal. A assistência social, em seus aspectos os mais simples, se acha cometida a um só tempo aos Ministérios da Educação e Saúde, que tem um Conselho Nacional de Serviço Social, ao do Trabalho, Indústria Comércio, que Jurisdiciona a Legião Brasileira de Assistência e tem a seu cargo a distribuição do *abono familiar,* atribuição tìpicamente assistencial, e ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, onde funciona o Serviço de Assistência a Menores. E por falarmos em menores, ainda coincidem ou se dispersam as atribuições que lhe dizem respeito entre os Ministérios da Educação e Saúde e da Justiça e Negócios Interiores, êste com o Serviço referido e aquêle com o seu Departamento Nacional da Criança. No entanto, longe de haver, como seria de supor, com essa coincidência de atribuições

abundante ação administrativa, observamos, ao contrário, o alarmante índice de mortalidade infantil em nosso país e o triste problema da infância abandonada em nossa Capital. Acreditamos, convictamente, que uma união de esforços, uma soma dos recursos ora disseminados sem maior alcance, e uma única orientação atenderiam, a um só tempo, aos vários aspectos do problema da criança e trariam resultados que até hoje infelizmente não obtivemos.

Já observamos há pouco que os problemas do bem-estar alcançam, como a própria expressão o diz, os da saúde pública. E hoje é difícil dissociar os problemas de saúde pública dos de previdência social, como já o acentuou, com inteira propriedade e acêrto, a Mensagem dêste ano do Sr. Presidente da República ao Congresso; os encargos de administrar o seguro-doença e de evitar a aposentadoria ou a morte prematura se entrelaçam com as mesmas atribuições preventivas ou assistenciais cometidas a órgãos federais de saúde. Tanto assim é que predomina nas organizações hispano-americanas a vinculação da previdência social com a saúde, nos Ministérios de "Prevision y Salubridad". Por sua vez, a grande maioria dos especialistas em previdência e dos administradores das instituições de previdência nesses países se constitue de médicos. E as falhas da dissociação de suas atividades, tão intimamente relacionadas, nós as vemos todos os dias na execução de qualquer plano que vise combater, em escala nacional, males que afligem nossas populações, como por exemplo a tuberculose. De outra parte, se a previdência ocupa lugar de destaque, embora inominado, no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, é de se observar que, a êsse respeito, estamos em um atraso de muitos anos ao situarmos a previdência social como aspecto particular das questões de trabalho. Sòmente em países onde ambas são consideradas de forma rudimentar é que isso ainda ocorre. Nem nos Estados Unidos da América do Norte, nem na Grã-Bretanha, nem em outros países de administração mais especializada, assim sucede, mesmo porque a previdência hoje não é considerada como meio de amparo a trabalhadores apenas, mas a tôda a população do país. De todo oportuno e necessário, seria, portanto, a coordenação das várias atividades que hoje se enquadram no vasto campo chamado da "Seguridade Social" num organismo único que concentrasse esforços e imprimisse uma só direção em benefício da solução de problemas administrativos que tão de perto dizem respeito à população do nosso país.

Para mais alguns reparos no campo das atividades fins, é de se observar que a educação, que à primeira vista parece tôda concentrada no Ministério que lhe é própria, se acha também distribuída a outros, como o da Agricultura, que possue vasta rede escolar especializada, e a entidades paraestatais como o Serviço Nacional da Aprendizagem Industrial que funciona paralelo à rede de escolas industriais da União, ao Serviço Nacional da Aprendizagem Comercial, sem falarmas nos estabelecimentos escolares dos Ministérios Militares, e daquele que agora o das Relações mantém, o Instituto Rio Branco, para a formação de diplomatas, ministério êsse que, por seu lado, mantém um Departamento cultural. Note-se, de passagem, que as questões administrativas, quando mudam do plano interior para o exterior se desvinculam dos órgãos destinados a atendê-las, e, assim, não sòmente a cultura, como ainda a economia, o trabalho e tudo mais, passam tôdas a outros responsáveis, e, conseqüentemente, a uma orientação diferente, de sorte que aquilo que se vê no exterior nem sempre é o reflexo dos aspectos predominantes em nossa administração interna, mas outros aspectos que às vêzes, não coincidem com os primeiros. E para prosseguimento, notaremos, ainda. outro exemplo, o do trabalho portuário e marítimo, sôbre os quais se acumulam as competência das Delegacias do Trabalho Marítimo do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, das Capitanias dos Portos do Ministério da Marinha, do Departamento de Portos do Ministério da Viação e Obras Públicas ou da Comissão da Marinha Mercante conforme o caso, em um emaranhado de atribuições concorrentes, cujos resultados se evidenciam na lentidão dos trabalhos de nossos portos ou nas constantes dúvidas em tôrno do trabalho marítimo.

Por outro lado, como se desobriga a nossa Administração de seus deveres perante êsse grande grupo de esuecidos, os consumidores e os usuários de serviços? Qual o órgão que lhes prescrui os interêsses, que lhes defende os direitos, indicados por Georges Gurvitch (*La Déclaration des Droits Sociaux*, página 94), entre os fundamentais de natureza social? Nesse terreno, e salvo engano, existe apenas

um órgão, de constituição precária e transitória, a Comissão Central de Preços, originária de legislação de emergência e desarmada de meios racionais eficazes de ação. Os demais Conselhos de natureza econômica são órgãos de produtores e consideram as questões do ponto de vista dêsses grupos, o que não basta para o justo equilíbrio a ser guardado pela administração.

IV

Já aludimos, no curso desta palestra, a outros órgãos federais de natureza administrativa, personalizados, as chamadas autarquias. O exame dos seus problemas constituiria um capítulo bem longo a tratar, e confesso que o assunto sempre foi, para mim, um dos mais interessantes do Direito Administrativo e da moderna ciência da Administração. Não irei reincidir, porém, em outra conferência a tal respeito, e apenas limitar-me-ei a observar que, se o propósito inicial da delegação autárquica foi o de descentralização institucional e o do alívio da máquina estatal pela criação de órgãos de direção e gestão tanto quanto possível autônomos, liberados da tradicional rigidez da burocracia e da contabilidade públicas, hoje se acentua uma tendência inversa, a de se ajustarem os contrôles estatais, que, de simplesmente jurisdicionais, se transformam dia a dia em hierárquicos e administrativos, numa evidente agravação do problema do congestionamento das esferas deliberativas superiores do govêrno federal. Por outro lado, a independência patrimonial das autarquias foi virtualmente revogada pelo inciso II do art. 77 da Constituição, o qual comete ao Tribunal de Contas o julgamento dos atos dos administradores das entidades autárquicas, e a menos que se adotem normas especiais para essas tomadas de contas, nas quais se proporcione o cumprimento do preceito constitucional sem prejuízo dos fins determinantes da descentralização autárquica, melhor será incorporar de vez êsses organismos à máquina administrativa regular da União, pois, do contrário, não haverá utilidade na manutenção de várias repartições, que passariam apenas a oferecer os inconvenientes de dificultarem a ação coordenadora do Govêrno Federal, sem as vantagens que lhes daria a possibilidade da administração descentralizada.

Talvez como consequência dessa tendência centrípeta por que passam as autarquias, é que os últimos tipos que surgiram oferecem os aspectos diversos, mais aproximados das formas do Direito Cívil que do Direito Públiico, e que se encontram nas chamadas Fundações, as quais, no entanto, não passam de autarquias lançadas sob disfarces privatistas, visando ilidir os rigores e as desconfianças suscitadas contra a administração delegada.

Além das autarquias, outros órgãos se foram constituindo, possíveis ministérios em embrião, revestindo-se, via de regra, da forma de conselho, de órgãos de deliberação coletiva, mas que, aos poucos, estendem suas atribuições ou assumem aspectos executivos, como o Conselho Nacional do Petróleo, o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, o Conselho de Imigração e Colonização, todos ligados diretamente à Presidência da República, preenchendo lacunas ministeriais ou concorrendo na sua competição jurisdicional.

E, nessa menção de órgãos administrativos extraministeriais não poderíamos deixar sob silêncio aquêle que ora nos acolhe, e ao qual deveis a maçada de ouvir esta palestra o Departamento Administrativo do Serviço Público, o mais discutido de todos.

Não será, por certo, por simples cortezia de convidado que me declaro alinhado entre os seus defensores, e que me julgo obrigado a proclamar a obra relevante do D.A.S.P. no campo da administração nacional, especialmente no que diz respeito a pessoal. Sob êsse último aspecto sòmente os que desconhecem em seus rudimentos a estrutura da nossa administração, ou os facciosos, lhe poderão contestar as realizações e o merecimento. Não lhe darei, porém, aplausos incondicionais; ao contrário, tenho também as minhas reservas e críticas, que decorrem mais de aspectos negativos, daquilo que o D.A.S.P. poderia ter empreendido no terreno das reformas da nossa estrutura administrativa, nêsse campo tão amplo que se lhe abria, e no qual se transviou por atalhos insignificantes de pequenas reformas que mal tocaram no edifício envelhecido, em tarefas ingratas e particularistas que não se compreenderiam entre seus encargos mais amplos de órgãos de "staff". E, resultado disso foi que, se melhorou consideràvelmente a administração do pessoal, continuou o mesmo, agravado pelo seu desajustamento acrescente em relação às necessidade nacionais, o aparelhamento administrativo do país.

V

Se a máquina administrativa fôsse insuficiente para atender à sua destinação, mas funcionasse em perfeita coordenação, ainda de certo modo se atenuariam suas falhas. Mas essa coordenação quase não existe e a êsse respeito é que observamos os sintomas maléficos das omissões e dos silêncios constitucionais de início referidos, a propósito do exercício do Poder Executivo. Se, constitucionalmente, não existe administração, mas ùnicamente a execução da lei pelo Presidente, secundado por Ministros, tudo tende a convergir para êsses auxiliares imediatos e em última análise para o próprio Presidente. E é isso o que realmente sucede. Não há, a rigor, uma administração nacional, mas tantas administrações estanques quantos são os ministérios, os órgãos autônomos e certas autarquias, desligados inteiramente uns dos outros, e não constituindo entre si um conjunto orgânico e harmônico, como seria mister. E êsse defeito constitucional se agrava com outros de igual origem, no que diz respeito às maiores dificuldades de cooperação entre o Poder federal e os Poderes estaduais ou municipais, pôsto que a Constituição cerceia a delegação de poderes a órgãos locais para a execução de encargos federais. Hoje, nos têrmos do § 3.º do art. 18 essa delegação é *pessoal* e não mais *institucional,* procedendo-se em relação a *funcionários* e não a *serviços,* com o que muito se dificultaram as possibilidades e as conveniências de sua prática. Dêsse modo, atribuições que poderiam ser vantajosamente cometidas aos Estados ou Municípios, sob contrôle federal, tal como sucedia, por exemplo, no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio com a delegação de poderes ao Estado de São Paulo para a aplicação da legislação trabalhista, não são mais suscetíveis de guardar essa forma e poderão apenas ser cometidas a funcionários estaduais ou municipais, agindo êstes como se fôssem servidores federais, o que em teoria é certo, mas na prática esbarra nas dificuldades das comunicações, nas distâncias enormes e na impossibilidade real do contrôle direto dêsses mandatários pelo Govêrno da União.

Na própria esfera federal, porém, o sistema é, como vimos, o de compartimentos estanques e os negócios de relêvo entre órgãos federais transitam ainda antes de sua fase final pela Presidência da República, no regime das subidas e descidas, só se processando diretamente entre Ministérios expedientes de mera rotina. Também a circunstância constitucional de serem os Ministros, isoladamente, auxiliares do Presidente, faz com que não funcionem em colégio, nem se reunam habitualmente, o que tende, sem dúvida, a manter o alheiamento de uns sôbre os negócios dos Ministérios a cargo dos outros, e a cujo respeito sòmente poderão saber por ouvir dizer, ou pela leitura de jornais ou publicações, como quaisquer outros cidadãos.

Os males dessa situação se traduzem em dois aspectos principais. De um lado, falta completa de coordenação de esforços em objetivos comuns, em planos de govêrno que sòmente podem ter possibilidade de êxito com a plena cooperação de vários órgãos administrativos, ou colidência de esforços em conflitos de atribuições que, não raro, se repetem em dois ou mais órgãos, com evidente prejuízo para a boa execução do serviço e para a economia da administração. De outro lado, congestionamento dos assuntos na presidência, para onde converge a sua totalidade, e prolongamento desnecessário da vida administrativa pela audiência escrita e formal de uns órgãos sôbre as propostas ou sugestões de outro. Imaginemos, por exemplo, um assunto comum a dois Ministérios que demande solução urgente. Lògicamente, seu exame deveria, em suas linhas mestras, ser concertado entre os titulares das pastas respectivas. Depois, os funcionários de ambos os Ministérios traçariam os detalhes de sua execução, e pronto êsse estudo, os Ministros o ofereciam, em conjunto, ou um dêles, já apoiado pelo outro, à decisão presidencial. Não é isso, entretanto, o que sucede. Estuda-se o assunto, unilateralmente, em um Ministério, postos de lado, não raro, conhecimento elementares das possibilidades de outro; vai o processo à apreciação presidencial; é enviado então, e como é natural, ao pronunciamento dêsse outro. E alguns vêzes, como no velho regulamento procesual n.º 737, há réplica e tréplica, deixando-se o órgão decisor, a presidência, no dilema de escolher entre dois alvitres que, presumidamente, devem ser certos, mas que se contradizem, ou de cometer novos estudos a terceiros, em regra ao Departamento Administrativo do Serviço Público, ao Conselho Nacional de Segurança ou ao Consultor Geral da República se há aspecto jurídico. Ora, é evidente que o primeiro processo é infinitamente preferível ao segundo, e

não seria necessário invocar os mestres da organização científica do trabalho para abonar uma afirmação de procedência óbvia.

De utilidade, a êsse respeito, seria a criação de órgãos de ligação interministerial, de funcionários de um Ministério que, sediados no Gabinete dos Ministros de outras Pastas, acompanhassem a gestão dêstes nos assuntos relacionados com o seu próprio Ministério, e pudessem, tanto esclarecer nessas matérias o Ministro junto ao qual funcionassem como o Titular que lhes cometeu a representação. Em certos assuntos, órgãos interministeriais de estudo seriam, a nosso ver, grandemente recomendáveis, e a prática, quer de uma, quer de outra sugestão, não encontra empecilhos de ordem constitucional ou administrativa e descongestionaria grandemente os afazeres da presidência. E no terreno da boa colaboração ministerial podemos dar um exemplo das vantagens dessa cooperação na aplicação da lei sôbre abono familiar que se acha a cargo simultâneamente, de funcionários do Ministério da Fazenda, no que toca às formalidades de informação e pagamento, e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio no que diz respeito à concessão e às providências administrativas correlatas. O sistema vem funcionando satisfatòriamente, não dando origem, até hoje, a quaisquer reclamações, e êsse funcionamento não custou um ceitil ao erário público no que toca à administração, desde que os servidores dêle incumbidos não percebem, pela sua execução, acréscimos ou vantagens especiais. No entanto, para implantá-lo, foi necessário árdua contenda entre o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio que o planejara, e o Departamento Administrativo do Serviço Público que o impugnava em nome do regime dos compartimentos estanques. Êsse bom exemplo justificaria, sem dúvida, que outras iniciativas semelhantes fôssem tomadas no terreno administrativo em matéria de cooperação interministerial.

VI

Outro aspecto da crise da administração se reflete no próprio funcionamento da máquina administrativa, emperrada por um sistema burocrático e contábil dos menos próprios para obter rapidez de resultados e produtividade. Não seria exagero afirmar que talvez um têrço dos servidores públicos atende a formalidades inúteis, que causam apenas entraves e retardamento à marcha dos negócios públicos. O próprio número demasiado de servidores, em certos casos, concorre para dificultar a essa marcha. Nêsse sentido a reestruturação há pouco empreendida pelo D.A.S.P. produziu efeitos excelentes no tocante à diminuição dos quadros, aliviando-os de cargos julgados excessivos. Não nos parece, entretanto, que a obra deveria parar aí. Bem maiores resultados podem ainda ser alcançados, através do exame detido das atribuições de cada serviço, seção ou agrupamento administrativo, e do rendimento produzido pelos funcionários que o integram, ou daquêle que lhes deve ser exigido E' verdade que há em quase todos os serviços alguns funcionários sobrecarregados. E' incontestável, porém, que a maioria não produz, nas seis horas diárias, mais do que poderia fazer em três horas de trabalho, o qual, como vimos, nem sempre é útil. O sistema da "informação" deve ser objeto de revisão urgente. Com êle se prolonga desnecessàriamente o processo e se embaraçam as soluções. Sòmente deveria haver dois tipos de manifestação escrita: a de simples encaminhamento, a cargo de protocolos ou serviços de comunicações, e as de instrução, suficientes para habilitar a autoridade decisória a resolver o caso. Os escritos intermédios, resumos do processo ou do requerido inicialmente, que se limitam no fim a passá-lo, a fazê-lo "subir ao Sr. Diretor" e os "vistos" e "de acôrdo" que se seguem, diluindo responsabilidades e retardando de muito a solução dos casos, devem ser, quanto antes, banidos. Melhor do que a minha crítica, ouçamos, porém, a do ilustre Dr. Odilon da Costa Manso, no seu primoroso discurso ao deixar a Consultoria Geral da República, no qual, ainda uma vez, exarou magnífico parecer sôbre as necessidades de reforma dos nossos processos administrativos. Disse o ilustre Consultor:

> "... Penso que já se torna inadiável uma completa reforma em nossos velhos métodos administrativos. Até as mais altas autoridades do País, em virtude de exagerada concentração de atribuição, vivem assoberbadas por um sem número de papéis e processos, semi-transformados em meros funcionários burocráticos, despendendo no exame de variadíssimos, desinteressantes e restritos assuntos, larga dose de energia e de tempo, em detrimento de sérios estudos, de complexos problemas, de imprescindíveis atividades de ordem nacional.
>
> A subida sistemática da generalidade dos casos às últimas escalas da hierarquia administrativa, com

mecanizar decisões e diluir responsabilidades, agrava, ainda, sobremodo, a demora na solução de todos os assuntos.

Se atendermos a que perambulam pelas repartições milhares e milhares de processos; que dêsses processos dependem direitos, pretensões, negócios, de milhares de entidades e pessoas, e, pois, de milhares de famílias, — afora os interêsses da própria Administração — bem compreenderemos que tantas situações em suspenso, por dilatados prazos, inquietam, irritam, revoltam, prejudicam.

E se acoroçoam, com isso, as solicitações, os empenhos, interferências e abusos, para gaudio dos mais espertos, dos mais poderosos, dos mais audazes.

Acresce que os famosos "canais competentes" têm um traçado demasiadamente caprichoso e longo, retorcendo-se em coleios de rios na Planície, entrecortando-se nas barreiras e comportas de dezenas de gavetas...

De um processo eu me recordo, que me veio às mãos, após haver passado por setenta e um funcionários. E a série prosseguia ainda...

As normas burocráticas enxameiam os processos de informações, resumos, pareceres, relatórios e despachos. Todo mundo tem de se manifestar, pôsto muitas vêzes se controvertam exclusivamente questões de natureza jurídica. Se ao depois se vem a complicar e obscurecer um assunto, — poderemos, porventura, desconhecer o ingente e dedicado esfôrço das gentís mocinhas que preopinaram na espécie?"... (*Jornal do Comércio*, 21 de novembro de 1947).

Se há acúmulo de papéis nos despachos ministeriais, se os afazeres de simples administração de tal sorte ocupam o tempo dos Ministros, que não lhes permitem, pràticamente, atender aos aspectos mais amplos, às linhas gerais dos negócios públicos, porque não adotarmos o sistema britânico dos *Sub-Secretários de Estado*, ou o norteamericano dos *Assistentes*, que dividem o trabalho nas pastas em que êste se acumula e tomam a si o grosso dos encargos burocráticos? Nenhum impedimento constitucional há em que assim se faça, e nêsse terreno, apenas seriam necessárias alterações nas leis ordinárias, naquilo em que cometem atribuições jurisdicionais aos próprios Ministros e que passariam aos funcionários referidos, aliviando o tempo e as possibilidades ministeriais e contribuindo para o mais rápido andamento dos negócios do Ministério. Os próprios Ministros muitas vêzes, adotam êsse expediente, delegando aos seus Chefes de Gabinete ou a Assistência de imediata confiança o despacho de expediente, o que pode, no estado presente da nossa administração, suscitar dúvidas de competência, mas atende, em verdade, a um imperativo de boa ordem administrativa.

VII

Nêsses traços, muito gerais, creio que foi dito o suficiente para deixar manifestos os pontos básicos que devem ser atacados numa reforma administrativa:

— reexame da estruturação ministerial e adoção de nova estrutura mais adequada às necessidade administrativas da atualidade, em que se concentrem esforços dispersos, em que se unifiquem iniciativas e em que se suprimam colisões;

— coordenação dos Ministérios por meio de órgãos de ligação e mais freqüentes comunicações dos respectivos titulares;

— reorganização dos serviços ministeriais e revisão dos processos administrativos, do Código de Contabilidade e de retonas correntes.

Não nos parece que isso seja uma receita utópica para a cura dos males da nossa administração. Nem o argumento *ad-terrorem* do acréscimo de despesas é de ser invocado em contrário. Ao revés, julgamos que um criterioso aproveitamento de pessoal já em serviço bastará para lotar quaisquer novos Ministérios que se venham a criar. Restaria apenas a questão de acomodações, a respeito do que é de ser notado que nem há necessidade, para a eficiência do serviço, de sedes despendiosas, nem precisam os serviços todos se acumular em zonas de exagerado valor imobiliário. Quanto à coordenação ministerial, o seu custo seria nenhum, como nada custaria reformar os processos administrativos. Ao contrário, essas duas últimas providências tão bem se enquadram nas atribuições do D.A.S.P. que não sabemos mesmo porque seus estudos não foram já empreendidos com os elementos preciosos que o Departamento dispõe em matéria de técnicos habilitados a êsse estudo e às sugestões capazes de atender aos reclamos de nossa administração.

De outro lado, no terreno jurídico nenhum impedimento existe. O vácuo constitucional em tôrno da Administração deixou ao legislador ordinário e ao Poder Executivo, larga margem para as iniciativas mais amplas.

Não se perca mais tempo, portanto, em dar solução a uma das maiores necessidades, senão à maior necessidade do nosso país, empreendendo-se,

quanto antes, o seu reaparelhamento administrativo, de sorte que o Estado possa atender aos numerosos problemas que solicitam sua intervenção ou suas providências. A ação do Executivo deve ser rápida e profícua e a falta dêses requisitos é que tende a pôr em perigo a própria ordem constitucional. Nem nos esqueçamos da advertência do experiente Mirkine — Guetzévitch, de que a origem do insucesso de várias democracias européias foi a má organização do Poder Executivo. Voltemos à lição de Vivien, invocada de início, e façamos com que o Executivo seja a cabeça e a administração o braço, atuante e capaz. E não nos percamos em pessimismos. A observação acurada do bom capelão ainda está de pé em relação ao Brasil de hoje. "Em se plantando, dará...". Lancemos, quanto antes, as sementes da administração de que nosso País necessita para ocupar o lugar que lhe cabe no mundo de hoje, e que sòmente uma administração eficaz lhe poderá proporcionar.

Discriminação das despesas públicas

ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS, 1919-

Em continuação ao número anterior, publicamos, a seguir, a conclusão do ensaio do Sr. Antônio Barsante dos Santos, sôbre a "Discriminação das Despesas Públicas". (N. R.).

II

PROSSEGUINDO no estudo sôbre a discriminação das despesas públicas, que iniciamos no número desta Revista, analisaremos a seguir o esquema por nós proposto, o qual, sem pretender ser uma inovação, procura, contudo, atender, por um lado, aos preceitos técnicos recomendados pela teoria e pela prática, e, por outro, às normas orçamentárias já firmadas em nosso direito financeiro, aliando, dêsse modo, a tradição aos reclamos das necessidades novas. Visando a tal síntese, a discriminação sugerida não poderia deixar de ter caráter tríplice, onde a *função, a unidade administrativa* e o *objeto* apareçam simultâneamente, num só conjunto, indicados, respectivamente, pelo: Ministério (1); Repartição; Verba, Consignação e subconsignação, conforme demonstração abaixo:

Hierarquia	Tipos de discriminação	
1.º grau	Ministério e órgãos ditamente subordinados à Presidência da República	..... Funções (de modo geral)
2.º grau	Repartições ou Unidades Administrativas	Unidades Administrativas
3.º grau	VERBAS 1 — Pessoal 2 — Material 3 — Serviços e Encargos 4 — Obras, Equipamentos e Aquisição de Imóveis 5 — Dívida Pública	....Objeto

(1) A distribuição por Ministérios equipara-se à classificação funcional, proposta na primeira parte dêste trabalho — Vid. R.S.P.

Como já fizemos referência, o esquema acima tem a vantagem de consubstanciar, em um só documento, os três processos gerais de discriminação, sabido como é, que seria impossível, por um processo único, satisfazer-se a todos os interêsses da administração financeira. A síntese proposta permitirá, sem dúvida, que se visualize:

1.º) Quais as funções governamentais e quanto é nas mesmas invertido pelo Govêrno, uma vez que os Ministérios se desdobram, de modo amplo, por funções específicas, tais como: Educação e Saúde, Agricultura, Trabalho, Viação, Relações Exteriores, Defesa Nacional, etc.;

2.º) Quanto se gasta em cada órgão ministerial, ou seja, em cada unidade administrativa, possibilitando, caso se torne necessário, a distribuição dos respectivos dispêndios por regiões geo-econômicas, unidades da federação, etc;

3.º) Como e quanto se gasta, em cada repartição ou serviço, em pessoal, material, obras, serviços de terceiros e encargos diversos.

Além dessas vantagens, duas outras parecem-nos fundamentais para a adoção da indicação proposta:

1.º) Conservar, o máximo possível, a técnica e os princípios orçamentários, firmados através de vários e longos anos de estudo, trabalho e experiência, desde os primórdios de nossa vida de nação independente;

2.º) Possibilitar o seu emprêgo imediato em virtude da facilidade de manejo do mecanismo ora

proposto, o qual, sem criar grandes inovações, poderá contribuir decisivamente para o aperfeiçoamento da técnica orçamentária.

E' de todo conveniente lembrar que na Administração Pública nada se faz por revolução, mas, por evolução. Ela não corre aos saltos, mas caminha segura e pausadamente. Parodiando Stourm diríamos que uma discriminação ganha por ser antiga. É, pois, aconselhável aproveitar o que de útil e bom já fizemos em matéria orçamentária, modificando-se as técnicas e os esquemas naquilo que a prática vem reclamando novas soluções, evitando-se, assim, transformações bruscas, e que não considerem as dificuldades decorrentes da própria realidade administrativa brasileira, onde evidentemente não há clima para a implantação de reformas que afetem substancialmente os procedimentos, as práticas e as rotinas estabelecidas. Reformas dessa natureza, nem mesmo em países que disponham de grandes equipes e de meios outros que facilitem o pronto entendimento e aplicação da matéria, nem mesmo nesses, são aconselháveis. Quase sempre exigem duros sacrifícios, quando não incidem em erros mais prejudiciais à organização que os anteriores.

Quando são traçados e propostos esquemas de discriminação de despesas, deixa-se de considerar invariàvelmente o conjunto do processo orçamentário, robustecendo-se ou salientando-se a uma de suas fases, especialmente a da elaboração, em detrimento das demais. Explica-se tal procedimento, em virtude de serem os órgãos centrais ou superiores de orçamento os que estudam e sugerem as normas a serem aplicadas pelos órgãos de linha ou de execução. Não se pode, e nem se deve considerar, a elaboração do orçamento acima ou mesmo alheia às quatro fases integrantes do processo orçamentário. A discriminação dever cingir-se às normas e princípios gerais aplicáveis à tôdas elas, quais sejam: — a elaboração, a votação, a execução e o contrôle.

Atentemos, pois, para o arranjo interno, isto é, para a sistematização das verbas, consignações e subconsignações, no intutio de precisar e esclarecer, pràticamente, a especialização e a especificação, a margem de ligeiros comentários explicativos.

ESPECIFICAÇÃO E ESPECIALIZAÇÃO

A discriminação é, como já acentuamos, um processo geral de distribuição das despesas — o gênero. A especificação e a especialização, a sua pormenorização, ou melhor, o seu detalhamento. Assim, as verbas constituirão a especificação, uma vez que cada uma encerra uma espécie de despesa, como seja, material, pessoal, etc., e, finalmente, a especialização as consignações e subconsignações, as quais dão caráter especial a cada espécie focalizada, separando o que seja pessoal estável de pessoal instável, material permanente de material de consumo, etc. Guardar-se-á assim, a seguinte hierarquização na discriminação por objeto:

Discriminação por objeto	gênero
1.º grau — Verbas (Pessoal, Material, etc.)	especificação (identificação da espécie)
2.º grau — Consignações	especialização (identificação das modalidades da espécie)
3.º grau — Subconsignações	

A reestruturação que ora aventamos na discriminação por objeto, de modo geral, e, particularmente, na sua especificação e especialização (que secundarão a discriminação básica por unidades administrativas), visa não só integrá-la no espírito da nova Carta Constitucional no que concerne a pessoal, como também permitir maior mobilidade na administração e manejo das dotações orçamentárias, evitando a malfadada "química orçamentária".

Sabemos, perfeitamente, que nenhuma discriminação, por melhor que ela seja, conseguirá extinguir totalmente aquela anomalia. Mas, estamos convictos de que há vários meios práticos de evitá-la, ou de reduzí-la às suas mínimas proporções. E um dêles, a nosso ver, talvês o de maior alcance, é o de se conceder a maior flexibilidade possível à movimentação dos recursos financeiros, sem prejuízo, naturalmente, dos princípios e das exigências legais da contabilidade pública. Tal flexibilidade deverá ser completada pelo regime de *responsabilidade*, como norma e fundamento da administração dos negócios públicos.

Certamente, os maiores êrros da atual discriminação residem na sua exagerada pormenorização e na absoluta falta de sistematização, conduzindo os nossos administradores a uma mirabolante ginástica mental entre cifras e números, a fim de atenderem às velha práticas recomendadas pelo Código de Contabilidade, e bem assim, aos divergentes critérios existentes quanto a apropriação e empenho de despesa.

A especificação e a especialização excessivas levarão indubitàvelmente ao regime dos subterfúgios e das químicas. Quanto mais gerais as primeiras, maior a facilidade de aplicação dos recursos orçamentários aos fins reais a que se destinam, mormente na parte de material, onde é difícil uma exata conceituação do que seja material permanente, material de consumo e material de transformação. O nosso intuito, ao propor a discriminação abaixo, é o de oferecer ao administrador um eficiente elemento de trabalho, capaz de lhe permitir melhor e mais rápida movimentação dos recursos financeiros, dentro do seu programa de trabalho, que, deve traduzir, orçamentàriamente, as reais necessidades do setor que administra.

Aos órgãos expecíficos de contrôle e fiscalização competirão a organização de um *Catálogo* pormenorizado de especialização de material, dentro das normas gerais estabelecidas, por meio do qual poderão ser removidas tôdas as dúvidas levantadas no tocante ao enquadramento dêsse ou daquele material, pertencente a essa ou aquela espécie. Êsse catálogo uniformizará os conceitos atinentes a apropriação, eliminando as dúvidas concernentes a empenhos de qualquer natureza.

A discriminação proposta receberá as seguintes especificação e especialização:

VERBA 1 — PESSOAL

Consignação I — Pessoal Ativo

Subconsignação I — Subsídios

01 — Câmara dos Deputados
02 — Senado Federal

Subconsignação II — Pessoal Vitalício

03 — Pessoal Civil
04 — Pessoal Militar

Subconsignação III — Pessoal Estável

05 — Pessoal Civil
06 — Pessoal Militar
07 — Quotas e Percentagens

Subconsignação IV — Pessoal Instável

08 — Extranumerários

Subconsignação V — Gratificações

09 — Gratificação por função
10 — Gratificação por exercício em zonas ou locais insalubres
11 — Gratificação por trabalho com risco de vida ou saúde
12 — Gratificação por serviço extraordinário
13 — Gratificação por trabalho técnico ou científico
14 — Gratificação de representação no exterior
15 — Gratificação adicional por tempo de serviço
16 — Gratificação de magistério
17 — Gratificação de representação de gabinete
18 — Gratificações militares
19 — Gratificação por prestação de ensino e exame de provas ou concursos
20 — Gratificações diversas

Subconsignação VI — Indenizações

21 — Diárias
22 — Ajuda de custo

Subconsignação VII — Auxílios e outras despesas com Pessoal

23 — Auxílio para diferença de caixa
24 — Auxílio para etapas de alimentação
25 — Auxílio para fardamento
26 — Substituições
27 — Diferenças de vencimentos
28 — Salário família
29 — Outras despesas

Consignação II — Pessoal Inativo

Subconsignação I — Inativos

30 — Abono provisório e novas pensões
31 — Aposentados, jubilados, reformados, inválidos, asilados e pessoal em reserva

Subconsignação II — Pensionistas

32 — Abono provisório e novas pensões
33 — Pensões de montepio, meio soldo e diversos
34 — Soldos e pensões vitalícias

Subconsignação III — Pessoal adido e em disponibilidade

35 — Pessoal adido
36 — Pessoal em disponibilidade

Subconsignação IV — Outros despesas com Pessoal

37 — Auxílio para funeral
38 — Salário família
39 — Outras despesas

VERBA 2 — MATERIAL

Consignação I — Material Permanente

Subconsignação I — Veículos a motor e viaturas em geral
Subconsignação II — Máquinas, motores e aparelhos
Subconsignação III — Mobiliário em geral
Subconsignação IV — Utensílios, ferramentas e instrumentos
Subconsignação V — Livros, fichas, revistas e documentos e objetos de bibliotecas, coleções ou museus

VI — DIVERSOS

Consignação II — Material de consumo

Subconsignação I — Artigos de expediente, desenho e ensino
Subconsignação II — Combustíveis e lubrificantes
Subconsignação III — Arreamentos e materiais de contensão de animais
Subconsignação IV — Alimentação de pessoal
Subconsignação V — Alimentação de animais
Subconsignação VI — Vestuários em geral; roupas de cama e mesa
Subconsignação VII — Tecidos e seus artefatos
Subconsignação VIII — Artigos de higiene e asseio
Subconsignação IX — Material elétrico e fotográfico
Subconsignação X — Diversos

Consignação III — Material de transformação

Subconsignação I — Matérias primas
Subconsignação II — Produtos químicos
Subconsignação III — Sementes e mudas
Subconsignação IV — Peças e sobresalentes
Subconsignação V — Diversos

Consignação IV — Outras despesas com material

Subconsignação I — Pequenas despesas de material, de pronto pagamento
Subconsignação II — Animais de trabalho, reprodução, corte e outros fins
Subconsignação III — Outras despesas

VERBA 3 — SERVIÇOS E ENCARGOS

Consignação I — Serviços gerais

Subconsignação I — Serviços administrativos prsetados por terceiros

01 — Serviços de limpeza e asseio
02 — Assinatura de órgãos oficiais; recortes de jornais e revistas
03 — Iluminação, fôrça motriz e gás
04 — Publicações, impressões e encadernações
05 — Ligeiros reparos em bens móveis
06 — Passagens e transporte
07 — Acondicionamento e embalagem
08 — Taxas telefônicas, telegráficas, postais de esgotos, lixo e outras
09 — Aluguéis
10 — Despesas miudas de pronto pagamento

Subconsignação II — Serviços técnicos e científicos realizados por administração direta
Subconsignação III — Serviços técnicos contratuais realizados por delegação

Consignação II — Encargos diversos

Subconsignação I — Auxílios
Subconsignação II — Subvenções
Subconsignação III — Acôrdos
Subconsignação IV — Exposições e certamens
Subconsignação V — Prêmios e condecorações
Subconsignação VI — Excursões, recepções, hospedagens e homenagens
Subconsignação VII — Encargos diversos com pessoas chamadas a colaborar na administração federal
Subconsignação VIII — Animais e materiais para revenda
Subconsignação IX — Diversos

VERBA 4 — OBRAS — EQUIPAMENTOS E AQUISIÇÃO DE MÓVEIS

Consignação I — Estudos e projetos de obras

Subconsignação I — Início de estudos e projetos
Subconsignação II — Prosseguimento de estudos e projetos
Subconsignação III — Conclusão de estudos e projetos

Consignação II — Obras isoladas ou de conjunto

Subconsignação I — Início de obras
Subconsignação II — Prosseguimento de obras
Subconsignação III — Conclusão de obras

Consignação III — Reparos e adaptações de bens imóveis

Subconsignação I — Reparos e adaptações de grande vulto
Subconsignação II — Ligeiros reparos, adaptações e conservação

Consignação IV — Equipamentos

Subconsignação I — Início da aquisição do equipamento
Subconsignação II — Prosseguimento da aquisição do equipamento
Subconsignação III — Conclusão da aquisição do equipamento

Consignação V — Aquisição de imóveis

Subconsignação I — Início da aquisição de imóveis
Subconsignação II — Prosseguimento da aquisição de imóveis
Subconsignação III — Conclusão da aquisição de imóveis

Consignação VI — Dotações diversas

Subconsignação I — Estudos e Projetos
Subconsignação II — Obras
Subconsignação III — Equipamentos
Subconsignação IV — Disponibilidades

VERBA 5 — DÍVIDA PÚBLICA

Consignação I — Dívida Consolidada

Subconsignação I — Dívida externa
Subconsignação II — Dívida interna
01 — Apólices
02 — Obrigações

Consignação II — Dívida flutuante

Subconsignação I — Exercícios findos
Subconsignação II — Juros diversos, comissões e corretagens

Como se verifica, consta a discriminação exposta de cinco verbas apenas, com exclusão da atual verba Eventuais. Esta, além da diminuta significação financeira que encerra, poderá ser suprida perfeitamente pelas demais verbas, uma vez que as mesmas atendam às necessidades gerais da administração, como, por exemplo, a subconsignação proposta na Verba 3 — Serviços e Encargos — para atender a encargos diversos com pessoas chamadas a colaborar na administração federal (pagamento de despesas de viagem, bagagem, ajuda de custo, etc.), despesas impraticáveis pelas outras verbas orçamentárias e que constituiam uma das principais razões de ser da verba Eventuais.

Na Verba 1 — Pessoal — procuramos distinguir e dar ênfase às duas modalidades principais de servidores públicos: a do pessoal ativo, isto é, do pessoal em exercício, em atividade, daquela pertencente ao pessoal inativo, ou seja, do pessoal afastado do exercício, definitiva ou temporàriamente (exceto licenças), como sejam Inativos, Pensionistas, Pessoal em Disponibilidade remunerada, etc. Dentro dêsse princípio, sugeriu-se despesas com "Salário-Família" tanto para uma como para outra modalidade de pessoal, visto que a mesma atinge não só o pessoal em atividade, como também os aposentados, jubilados, reformados, postos em disponibilidade, etc. Outro aspecto de não menor impotância é a do pessoal civil e militar; nesse caso teve-se em vista, ainda, separar as despesas realizadas com pessoal civil e pessoal militar no que se refere aos cargos pròpriamente ditos, não só para efeito de visualização dessas despesas, como também para atender a uma melhor sistematização que a técnica orçamentária exige.

Quanto ao pessoal Ativo, o objetivo primacial é reproduzir tanto quanto possível, o espiríto e a letra da Constituição de 1946 que reconhece as categorias de pessoal vitalício (art. 187), daqueles que percebem subsídios (Arts. 86-65 alínea IX), dos estáveis (art. 188 e art. 23 das Disposição Cons-

titucionais Transitórias) e, implìcitamente dos instáveis, isto é, daqueles não contemplados naturalmente em nenhuma das categorias citadas; êstes constituem a grande massa de extranumerários, atualmente subdivididos em categorias distintas, tais como contratados, mensalistas, diaristas e tarefeiros.

O Congresso nacional, conforme pensamento dominante, pretende enquadrar todos aquêles que ocupam funções não permanentes, transitórias e, portanto, instáveis, numa única categoria geral de pessoal *contratado*, sejam aquêles admitidos mediante contrato bilateral, para desempenho de funções altamente técnicas ou especializadas, sejam aqueles admitidos mediante contrato, individual ou coletivo, de trabalho para realização de tarefas subalternas, de natureza braçal, ou auxiliares da administração. Êsse o fundamento da nossa proposta.

Na Subconsignação VII — Auxílios e outras despesas com pessoal — procurou-se centralizar tôdas as outras diversas despesas que, muito embora se apresentem com aspecto um tanto estranho à Verba Pessoal, a ela diretamente atinge, como auxílio para diferença de caixa concedido aos pagadores para reparos de quebras comumente verificadas em caixa; auxílios para etapas de alimentação e fardamento concedidos, em geral, ao pessoal militar, de acôrdo com a legislação vigente; salário família, pago a todos os servidores civis, também de acôrdo com a lei; o qual é acrescido aos vencimentos, remuneração e salários; as outras subconsignações que dispensam maiores esclarecimentos.

A parte destinada ao pessoal em inatividade Consignação II — Inativos — encerra as diversas e múltiplas modalidades dêsse pessoal, quer no que se refere à inatividade permanente — Inativos e Pensionistas, quer na atividade, em geral, temporária — Pessoal adido e em Disponibilidade.

A separação dêsses dois grandes grupos — Pessoal Ativo e Pessoal Inativo — possibilitará a todos aquêles que direta ou indiretamente manejam com a administração pública conhecer quanto custa à Nação manter a administração em funcionamento, no que concerne a pessoal, e quanto custa à mesma manter o pessoal dela afastado, após a prestação de seus serviços regulares, inclusive de seus beneficiários legais, assegurados em seus direitos pela Constituição e pelas leis ordinárias.

A manutenção dêsses dois grupos de pessoal em uma única verba parece-nos o critério aceitável, pois só assim se poderá avaliar do gasto total da Nação com manutenção de seus servidores, de modo amplo e compreensivo, unificando (e ao mesmo tempo distinguindo) os gestos daqueles que prestam os seus serviços com o daqueles que já o prestaram também, possibilitando visão homogênea de todos os dispêndios com o pessoal.

Finalmente, com a criação da subconsignação destinada a diversas despesas com pessoal poderiam ser atendidos gastos outros, embora realizados com pessoal ou dêle decorrentes, que se não parecem identificados com as modalidades de tôdas as subconsignações anteriores, tais como auxílio para funeral (um mês de vencimento ou salário à pessoa beneficiada legalmente), salário família e serviços funerários, realizados pelo govêrno em circunstâncias especiais, etc.

Na verba material o critério foi separar o que seja material permanente, material de consumo e material para qualquer transformação, e manter uma especialização mais ampla, capaz de permitir maior flexibilidade do que a atual, observada a espécie geral, característica, subdividida esta em grupos. Procurou-se manter, tanto quanto possível, a especialização atual reestruturada, introduzindo-se uma nova especificação — material de transformação, por onde poderão correr tôdas as despesas com matérias primas, produtos químicos, biológicos, peças, acessórios, etc., os quais não são, a rigor, nem material permanente nem de consumo, mas simplesmente de transformação.

A quarta consignação foi reservada a despesa diversas não enquadradas nas categorias citadas e mais ao pronto pagamento de pequenas despesas de material, observadas cotidianamente em tôda a administração, como seja a compra de uma pequena peça de que se não disponha no momento, de uma fechadura e muitas outras, as quais não podem subordinar-se ao trâmites rotineiros e morosos das outras despesas; e encontra-se ainda a aquisição de animais para todos os fins, que, também, não podem lògicamente ser incluídos como material permanente, material de consumo ou de transformação. Trata-se de *material*, orçamentàriamente, mas alheio às características das subconsignações mencionadas, devendo, por isso, figurar à parte.

A verba de serviços e encargos, por condições especiais, tornou-se o depósito geral do orçamento. Aí são ajustadas tôdas as dotações que a discriminação em vigor não atender ou as que os administradores não *desejam* que ela atenda, em face da dificuldade da movimentação dos recursos orçamentários; acrescente-se ainda diversos serviços e encargos, ora perfeita e legìtimamente enquadrados, ora artificialmente colocados com intuito de obtenção de maiores recursos.

O critério por nós traçado foi o de inicialmente diferençar o que sejam serviços e o que sejam encargos. Nos primeiros situamos os "serviços administrativos prestados por terceiros", conforme especialização da Subconsignação I; os "Serviços técnicos ou científicos realizados por administração direta", sujestões, em geral, à regimes especiais de financiamento; e, os "Serviços técnicos contratuais, realizados por delegação", onde serão incluídos todos os serviços dessa natureza, como serviços mecânicos de perfuração de cartões, serviços mecânicos de contabilidade, serviços mecânicos de estatística, e outros mais executados por pessoas ou firmas ou entidades estranhas ao serviço público federal.

No segundo incluiríamos os encargos pròpriamente ditos, voluntários ou obrigatòriamente assumidos pelo govêrno que, pela sua natureza, se integram dos elementos pessoal e material, etc., e não podem ser discriminados nas verbas respectivas, quer pela dificuldades de separação de seus elementos, quer pela necessidade de sua movimentação especial, quer ainda pela caracterização intrínseca dêsses encargos, como subvenções, auxílios e vários outros. A subconsignação VIII — "Animais e material para revenda", foi nêste grupo incluída por se tratar de animais e materiais diversos, como máquinas, tratores, sementes, animais reprodutores, etc. a serem revendidos a preço de custo, aos criadores e agricultores em geral, prática essa já de longa data adotada em nossa administração e cujos resultados têm sido benéficos.

Nas verbas quatro e cinco procuramos manter a prática em vigor, com pequenas alterações e conservar, na primeira verba — Obras — Equipamentos e Aquisição de Imóveis — apenas três estágios, dentro dos quais deverão ser enquadradas tôdas as despesas — início, prosseguimento e conclusão — da obra, do equipamento ou da aquisição do imóvel, sejam êsses elementos considerados isoladamente ou em conjunto, o que nos parece mais simples de ser aplicado sem prejuízo das normas técnicas em vigor, no que se refere ao assunto.

A nova consignação introduzida — Reparos e Adaptações de bens imóveis — foi retirada, em parte, da verba material. Tais serviços, sejam êles pequenos ou grandes, não podem ser enquadrados naquela verba (material), pois se referem explìcitamente a bens imóveis, não havendo por onde lhes negar a característica de obras.

Centralização das verbas pessoal e material

A discriminação proposta elimina, de início, a centralização da verba material. Esta centralização tem muitas vantagens e é até certo ponto louvável, como já acentuamos anteriormente, mas coloca demasiadamente a eficiência de tal processo na dependência do responsável pelo seu manejo. Um bom diretor de material soluciona dezenas de pequenos casos normalmente existentes na administração de material, em todos os ministérios; em compensação, um mau diretor não apenas dificulta a sua administração, mas torna-a um pelourinho para os administradores e chefes de repartição; emperra a máquina administrativa de tal modo, cria tantos casos, que a torna desaconselhável totalmente. E' preferível optar pela solução parcial das dificuldades porventura existentes em dadas repartições, do que arriscar-se a um tumulto geral, no caso de fracasso da centralização.

Quanto à verba pessoal, porém, no que se refere a pessoal permanente, torna-se aconselhável a manutenção do critério até agora adotado, isto é, da centralização nas divisões de pessoal, isto por uma simples razão: o quadro de pessoal deve ser geral para todo o ministério, a fim de possibilitar o acesso normal de seus componentes e não peque-

nos quadros de repartição, onde o acesso seria mais difícil,tornando as promoções muito mais lentas, colocando-as nas dependências de cabalas e pedidos pessoais, além de tècnicamente dificultar a movimentação do pessoal em todos os setores do ministério. Naturalmente à lei de meios, então por unidade administrativa, poderia adicionar-se uma tabela explicativa de pessoal permanente, segundo as lotações existentes, a fim de permitir um conhecimento mais completo de cada repartição.

Do exposto, conclui-se pela adoção de um processo discriminatório simples, amplo e flexível, deixando à codificação orçamentária a sua extremada pormenorização. A discriminação é o roteiro apenas, e, como tal abrangente; a codificação, ao contrário, deve ser rígida, casuística, particularizadora. A nosso ver, um dos grandes erros das discriminações adotadas tem sido a inversão da sua finalidade, tornando-a catálogo orçamentário, onde se procura a todo transe enquadrar pregos, alfinetes e parafusos.

Essas as nossas limitadas contribuições como subsídio ao complexo problema em que se depara a técnica orçamentária — a discriminação das despesas públicas.

Pessoal das emprêsas concessionárias de serviço público

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO
(Técnico de Administração)

O presente artigo é um estudo do aspecto jurídico do pessoal que trabalha nas emprêsas concessionárias de serviço público. À luz da doutrina, analisando e discutindo as diversas correntes concernentes à matéria, o Autor apresenta uma visão de conjunto dêste assunto tão debatido, mas sempre atual para os estudiosos da Administração Pública. Sem tomar, pròpriamente partido das correntes apresentadas, êste trabalho é uma síntese bastante útil destas questões relativas à pessoal (N. R.)

UMA forma de prestação indireta do serviço público é a que o Estado realiza por intermédio da concessão.

Há uma tendência bem acentuada de o Estado moderno não executar diretamente os serviços públicos que não considera essenciais e fundamentais; êstes, êle os realiza pelos seus próprios servidores, por intermédio de órgãos e repartições que, em conjunto, constituem a prestação direta. Aquêles servidores têm uma situação jurídica bem definida na Constituição e leis ordinárias (funcionários, extranumerários e outras modalidades estudadas), são pagos pelo orçamento geral da União.

As autarquias são a forma peculiar de que o Estado lança mão para descentralizar funcionalmente certos serviços, criando pessoas jurídicas de direito público que representam verdadeiras parcelas da sua própria administração.

A concessão, depois das autarquias, é outra modalidade indireta do serviço pública; contudo, convém não confundir concessão com admissão e autorização.

Na admissão, segundo Mário Masagão, o Estado reconhece no particular qualidades e requisitos preexistentes; há um direito anterior e o particular, preenchendo as condições impostas pela lei, usufrui dêsse direito mediante ato administrativo do Estado que lhe outorga os benefícios solicitados.

Admissão é, assim, um ato administrativo não discricionário por meio do qual se declara existir em um particular os requisitos indispensáveis para o exercício de determinado direito, segundo as condições impostas em lei preexistente.

Autorização, por outro lado, e segundo o mesmo autor, é ato administrativo discricionário da autoridade que permite ao particular exercer atividade que a lei declara proibida (Exemplo: tráfego de automóveis, exploração de pedreira, etc.).

Assim, a autorização sôbre ser ato discricionário, é unilateral, dependendo sempre da solicitação de particular. Portanto, a autorização não decorre de um direito preexistente da pessoa e o ser discricionário significa que a qualquer momento a sua outorga pode caducar ou ser revogada, a critério exclusivo da administração.

Logo, a autorização dá ao particular direitos de desempenhar certa atividade que seria havida como proibida se não fôsse devidamente permitida. A autorização não delega poder público, pois apenas faculta ao particular o exercício de serviço público mediante o consentimento expresso da autoridade competente sem o qual o particular estaria proibido de exercê-lo.

Examinadas a admissão e a autorização, convém, agora, verificar a natureza da concessão. Esta, ao contrário da autorização, constitui delegação de poder público próprio do Estado, o qual é exercido pelo particular para que possa realizar a concessão, que lhe foi atribuída mediante ato administrativo determinado.

Há duas espécies de concessão (Vide Mário Masagão — "Natureza jurídica da concessão do serviço público"):

a) a concessão de obra pública; e
b) a concessão de serviço público.

Na realização de obras públicas, o Estado as pode executar diretamente, como é o caso do emprêgo das dotações da Verba 4 — Obras, Equipamentos e Aquisição de imóveis, efetuando-se os serviços com o pessoal para obras.

Ou pode executá-las ainda por meio de empreitada ou, por fim, por meio de concessão de obra pública. Nesta última hipótese, o concessionário não recebe a retribuição determinada e fixada, como na empreitada, mas fica com o direito de, no futuro, administrar o serviço público, auferindo, dêste modo, tarifas e recursos com que amortizará o capital empregado nas obras anteriores.

Não é essencial, contudo, que sempre proceda a concessão de obras públicas para que se tenha a concessão de serviços públicos; ocorre, muitas vêzes, que esta concessão se realize sem que o concessionário tenha anteriormente efetuado qualquer obra pública.

Segundo o exposto, a concessão de serviço público pode vir, assim, acompanhada ou não da concessão de obras públicas.

De maneira geral, a natureza jurídica da concessão é controvertida, dando ensejo ao aparecimento de teorias mais desencontradas. Há três grupos distintos (Vide Mário Masagão, *op cit.*):

a) teorias unilaterias;
b) teorias contratuais; e
c) teoria mista.

As teorias unilaterais admitem ainda duas formas diferentes, isto é, a concessão poderá provir de um ato administrativo unilateral ou de dois atos unilaterais, um do Poder Público e outro do concessionário.

O caráter unilateral da concessão tem fundamento no fato de que os seus autores a conceituam como ato administrativo emanado da soberania do Estado. E' um ato decorrente do poder de império e da posição *sui-generis* do Estado. E por ser assim, o Estado poderá restringir ou revogar a concessão sem que caiba ao concessionário direito a reclamações ou indenizações.

A teoria que admite o concurso de dois atos unilaterais se baseia em a necessidade da concessão se originar de um ato administrativo que revele a vontade do Estado, de um lado e, de outro, do ato do concesionário que revele a sua vontade e anuência, constituindo êste último condição ou pressuposto para a constituição do negócio jurídico.

Em geral, os adeptos das teorias unilaterais são adversários da tese de contrato de direito público, muito embora reconheçam também que a concessão não é contrato de direito privado. E daí os grupos unilaterais já citados, dos quais um defende o princípio de que o concessionário tem apenas obrigações diante do ato de autoridade e de império do Estado; o outro grupo unilateral defende a tese de que há necessidade da anuência do concessionário, anuência esta que apenas teria o caráter de condição para que o ato administrativo se efetue.

As teorias contratuais se subdividem em:

a) contrato de direito privado;
b) contrato de direito público; e
c) contrato de direito misto.

A concessão para os adeptos da teoria do contrato de direito privado se regeria pelos princípios do direito civil desde que, segundo afirmam, apenas se admitiria contrato em direito privado.

No caso, consideram que todo contrato exige igualdade de condições das partes vinculantes, isto é, vontade equivalente para a constituição do acôrdo.

Quanto à espécie de contrato de direito privado da concessão, a divergência é grande; admitem uns que há um contrato *sui-generis*, outros que há contrato de locação, de venda, de doação e outros, por último, reputam de difícil definição a categoria especial dêste contrato. Não há, assim, acôrdo entre os autores que se batem pela tese de que a concessão se deve reger pelas normas civilistas, o que evidencia, consequentemente, a inaplicabilidade dos princípios de direito privado para regular as concessões de serviço públicos.

Na realidade, a concessão é contrato de direito público e, como tal, não se rege pelo Código Civil mas pelo direito administrativo.

A tese dos que propugnam ser o contrato sòmente admissível no direito privado não se justifica porque o contrato não pertence a um ramo qualquer de direito, pertence à teoria geral de direito,

e assim, existe não só no direito civil, como no comercial e público.

Quanto à teoria de que a concessão é contrato de direito público, é evidente que o Estado encarrega outra pessoa, física ou jurídica, de realizar por si o serviço público, isto é, realizar e explorar o serviço público, em nome do Estado, mediante delegação de funções.

Gaston Jèze, por exemplo, grande defensor desta teoria, expõe que, no contrato administrativo, as duas partes não se encontram em nível de igualdade, como no direito privado; reconhecem, de antemão, que há situações desiguais desde que o Estado representa o serviço público e o concessionário o seu interêsse privado.

Ora, o conhecimento prévio dessas condições não tira do ato administrativo da concessão o seu caráter contratual desde que o concessionário reconhece que o Estado, pelo seu poder de soberano, e com fundamento na ordem jurídica, lhe delegará poderes para o representar, poderes êstes que são peculiares ao próprio Estado e que apenas poderão ser executados por outrem mediante acôrdo e consentimento do Estado.

O certo é que, no Estado de Direito, o contrato de direito público se baseia no fato de que a ordem jurídica existente não dá absoluta predominância do Estado face ao outro contratante desde que impera o princípio de que o próprio Estado realiza uma auto-limitação dos seus poderes.

Assim, é inegável que a concessão é de direito público, maximé tendo-se em conta que a Constituição, no art. 153, estabelece princípios normativos para a autorização e a concessão.

T. Brandão Cavalcanti, examinando o assunto, nêste particular, declara que não seria lícito pretender atribuir a tais contratos a natureza privada, quando o Estado se reserva o direito de intervir em qualquer tempo na modificação posterior das obrigações assumidas.

Por seu turno, Mário Masagão, concluindo o seu brilhante estudo, considerou que a natureza jurídica da concessão de serviço público é a de um contrato de direito público, oneroso, sinalagmático, comutativo, e realizado *intuitu personae*, isto é, oneroso, porque ambas as partes se constituem, recìprocamente, credores e devedores de prestações; sinalagmático porque as vantagens de cada parte estão na equivalência de prestações feitas à outra; comutativo, porque essas prestações, quando futuras, são esperadas como certas; e *intuitu personae*, porque a idoneidade do concessionário é elemento essencial ao assentimento contratual da administração.

Quanto à concessão em si, Gaston Jèze reputou necessário a existência de cinco elementos para que a mesma se integre:

1. A concessão se perfaz mediante contrato administrativo de direito público;
2. A concessão visa à exploração e funcionamento de um serviço público;
3. A concessão é explorada pelo concessionário, que assume todos os riscos;
4. A concessão se faz mediante remuneração que dá direito ao concessionário de exigir do público um taxa fixada pelo Estado em seu benefício, taxa que será cobrada durante o período da concessão;
5. A concessão, enfim, é contrato de longa duração.

Mário Masagão acrescenta outras características à concessão como, por exemplo:

I — o funcionamento de um serviço público fica incumbido, pela administração, a uma pessoa jurídica de direito privado, que se obriga a exercê-lo;

II — a incumbência é feita *intuitu personae*, pois a administração leva em conta a idoneidade daquele a quem confia o encargo;

III — a concessão é feita por tempo, que tem prazo final ajustado;

IV — o serviço público concedido conserva êsse caráter, mas é exercido pelo concessionário em seu próprio nome, e não no da administração concedente;

V — a administração pode delegar ao concessionário poderes públicos cujo exercício seja necessário para a execução de serxiço;

VI — os riscos do serviço incumbem ao concessionário;

VII — a remuneração dêste consiste na percepção, total ou parcial, durante o prazo da concessão, dos tributos pagos pelos que se utilizam do serviço de acôrdo com tarifas que não podem ser unilateralmente modificadas.

Outra modalidade das teorias contratuais consiste em considerar a concessão como contrato de direito misto. Os seus defensores se valem dos argumentos de que, sendo inadmissível o contrato de

direito público, há, na realidade, na concessão, um verdadeiro contrato bilateral de direito civil embora modificado ou influenciado pelo regime do direito público.

Portanto, os propugnadores desta teoria, na essência, procuram ressalvar os interêsses e direitos do particular, por meio do direito comum, e, por outro lado, ressalvam a personalidade do Estado, considerando a necessidade de se temperar o contrato de direito privado pelos princípios do direito público.

Mário Masagão é de parecer que o contrato de direito misto é uma ficção inútil, nascida de pressupostos falsos.

A última teoria que pretende explicar a natureza jurídica da concessão é aquela que a considera simultâneamente um ato administrativo e contrato de direito privado.

A concessão seria, então, uma operação complexa, integrada de dois elementos, constituiria, assim, um ato-contrato, aquêle emanado do Estado e êste realizando a vontade do particular, dois elementos que se fundiriam, dando, como resultado, um contrato de direito privado, no qual a vontade do concessionário e a do concedente estaria representada.

Cabe indagar, agora, se pelo fato de o concessionário exercer serviços públicos e a concessão constituir um contrato de direito público, a natureza jurídica do vínculo que prende os empregados é de direito público ou de direito privado. No primeiro caso, os empregados seriam havidos como servidores públicos e teriam um regime próprio; na segunda hipótese, seriam empregados privados e estariam amparados pela legislação de proteção ao trabalho.

Realmente, é grande a controvérsia que existe para conceituar a situação jurídica do pessoal dos serviços públicos descentralizados.

Contudo, na espécie, o concesisonário é pessoa jurídica de direito privado e, como tal, o vínculo que o liga aos seus empregados é pura e simplesmente de direito privado. Nada obsta a que esteja no gôzo de privilégio de poderes específicos do Estados para poder executar e realizar a concessão. Uma coisa não influi ou interfere na outra, porque é o concesionário, pessoa de direito privado, quem assume os riscos da atividade econômica dos seus empregados e não o Estado, ao qual aquêle está vinculado por um contrato de direito público.

Sabe-se, também, que o conceito amplo de funcionário público tem levado a autores, como Duguit, considerar os empregados das emprêsas concessionárias como funcionários públicos.

Entretanto, o conceito de funcionário, pelo Código Penal (art. 321) é também amplo, abrangendo o pessoal das autarquias, mas não podia ir até ao extremo de Duguit de querer compreender igualmente o pessoal das emprêsas concessionárias.

O conceito de funcionário é legal e relativo e, em o nosso direito administrativo, segundo, aliás, Ruben Rosa, pressupõe a inclusão dos cargos nos quadros efetivos das repartições públicas.

Consoante o sentido restritivo do conceito de funcionário público, seria absurdo pretender considerar os empregados das emprêsas concessionárias como tal; aliás, nem poderiam ser considerados servidores públicos desde que não estão sujeitos ao regime de direito público que lhes daria um regime peculiar.

Não obstante, o Govêrno pode interferir, no interêsse público e atendendo a razões de ordem geral, impor a rescisão do contrato da concessão. Principalmente, quando prevalecem razões econômicas.

Em 1945, o Govêrno, verificando que a situação financeira das emprêsas concessionárias não permitia um aumento geral de salários dos seus empregados, determinou, por meio do Decreto-lei n.º 7.524, de 9-5-45, a criação de uma taxa adicional de 10% sôbre os preços dos fornecimentos de energia, de gás, água e telefone para, com isso, permitir que as emprêsas concessionárias concedessem o aumento geral de salários e, assim, robustecer a resistência econômica dos seus empregados, face ao elevado custo da vida.

Conseqüentemente, o poder público, quando necessário, poderá impor a revisão das tarifas, com fundamento na teoria da imprevisão. Mas, tudo isto não dá aos empregados das emprêsas concessionárias qualquer direito para pretender uma equiparação ao servidor público, muito embora o regime jurídico do concessionário os afaste também de uma situação idêntica ou semelhante aos empregados de indústria ou do comércio.

Prevalece, assim, o critério de que os seus direitos são regulados pela legislação trabalhista, podendo sindicalizar-se, pagar impôsto sindical e gozar de tôdas as regalias da Consolidação das Leis do Trabalho.

Evolução jurídico-administrativa do problema imigratório

CARLOS DODSWORTH MACHADO

Sintonizando com o movimento nacional em torno dos nossos problemas de imigração, esta Revista tem publicado vários artigos a respeito. Hoje, acrescentamos à nossa agenda de colaboração o presente ensaio da autoria de um dos mais entusiastas estudiosos da matéria.

Embora vasado num sentido linear da história, o artigo ora publicado levanta com largo descortínio a evolução jurídico-administrativa dos problemas imigratórios, vindo desde a mais remota antiguidade aos dias atuais; traça ainda as diretrizes dos governos brasileiros, em prol da concretização de uma política imigratória nacional, chegando, afinal, ao têrmo de sua evolução, representada pelos projetos de lei debatidos, presentemente, em nosso Parlamento.

O PROBLEMA da integração do estrangeiro à nossa comunidade jurídica, ética, social e política, é bastante complexo e delicado. Nêle estão envolvidos tanto os interêsses do Estado, como os do indivíduo, e às normas jurídicas cabe a missão especialíssima de conciliar o interêsse de ambos, sem que haja um individualismo excessivo, nem um estatismo escravizador.

A Constituição de 1946, consagrou no seu texto a igualdade jurídica entre brasileiros e estrangeiros residentes no país (art. 141), assegurando-lhes e inviolabilidade dos direitos conscernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, dentro das limitações necessárias à salvaguarda dos interêsses nacionais.

A nossa lei básica, ao acolher a tese da igualdade jurídica entre nacionais e estrangeiros, considera nacionais, tanto os que nasceram no Brasil, como os que adquirem a nacionalidade brasileira na forma da lei (art. 129).

A igualdade jurídica constitucional, não pode, evidentemente, ser tomada em sentido absoluto. Ficam ressalvados os interêsses nacionais, cabendo aos país, traçar os limites que julgar necessários à sua proteção. Existe, assim, uma distinção entre o brasileiro nato e o naturalizado, na aplicação da lei e no gôzo dos direitos por esta assegurados.

Não se filia contudo, a nossa Constituição, ao sistema rígido que o Código de Napoleão perfilhára, baseado no Direito Romano (1).

O princípio da equiparação jurídica do estrangeiro ao nacional, já havia sido em 1855 consagrado pelo Código Chileno, elaborado sob a inspiração genial de Andrés Bello (2). O nosso diploma constitucional de 1891, seguiu orientação semelhante.

Utilizava êste diploma, a expressão "cidadãos brasileiros", na designação dos nacionais, (art. 69) enquanto que o de 1934, referia-se a "brasileiro nato". (art. 106).

Na Constituição de 1946, a palavra "brasileiro" abrange tanto os brasileiros por nascimento (artigo 129, I e II) como os de nacionalidade adquirida (art. 129, III e IV), acrescentando ao vocábulo, sob a forma de esclarecimento e para precisar o seu sentido, a remissão ao art. 129, e seus ítens competentes, nos casos para os quais é exigida a condição de brasileiro nato (art. 129, I e II).

Não exige a Constituição o domicílio no Brasil, para acolher o estrangeiro à comunidade jurídica nacional, pois se refere apenas à residência no país. Tal dispositivo repete o estatuido no art. 122 da Carta de 1937, e no art. 72 da Constituição de 1891. A Constituição de 1934, art. 113, incluia entre os direitos assegurados a brasileiros e estrangeiros residentes no país, o direito à subsistência, que a

(1) HAROLDO VALLADÃO — *Estudos de Direito Internacional Privado* — Ed. José Olympio, 1947, pág. 4.

(2) Art. 57 do *Código Chileno*, VALLADÃO, *op. cit.*, pág. 31.

atual Constituição substituiu por vida, tendo sido a de 1937 omissa a respeito.

O Código Civil Brasileiro consagra, no seu artigo 3.º, um princípio ainda mais amplo, estabelecendo que a lei não distingue entre nacionais e estrangeiros quanto à aquisição e gôzo dos direitos civís.

Na Constituição de 1934, está expressa a exigência da condição de brasileiro nato, para o efeito de eleição para a Câmara dos Deputados, (art. 124), para Presidente da República, (art. 59 § 5.º), para exercer os cargos de Ministro de Estado (art. 59, parágrafo único), de Ministro da Côrte Suprema (art. 74), e Procurador Geral da República (artigo 95, § 1.º).

A Constituição de 1946, veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estabelecer quaisquer distinções entre brasileiros (artigo 31, I), vale dizer, entre brasileiro nato e naturalizado, em vista da denominação brasileiros, abranger, como vimos, tanto uns como outros.

O próprio texto constitucional contudo, prevê, como o fazia o de 1934, certas diferenças entre brasileiro nato e naturalizado, instituindo em favor do primeiro, um sistema mais amplo de garantias e estabelecendo para o segundo algumas restrições fundamentais, com o intuito de salvaguardar os interêsses nacionais.

Assim, tal como a de 1934, a atual Constituição exige a nacionalidade brasileira por nascimento, como condição de elegibilidade para o Congresso Nacional (art. 38, parágrafo único, n.º I), para a Presidência e Vice-Presidência da República (art. 80, n.º I), para a investidura nos cargos de Ministro de Estado (art. 90, parágrafo único, n.º I), Ministro do Supremo Tribunal (art. 99), do Tribunal Federal de Recursos (art. 103), de Procurador Geral da República (art. 126), e Capelão das Fôrças Armadas (art. 141, § 9.º).

Só brasileiros natos podem ser proprietários, armadores e comandantes de navios nacionais, assim como deve ser de brasileiros natos pelo menos 2/3 dos seus tripulantes (art. 155, parágrafo único).

Atribui ainda, a Constituição de 1946, a brasileiros natos, a responsabilidade principal, e a orientação intelectual e administrativa de emprêsas jornalísticas e de radiodifusão, salvo se ao tempo da promulgação da Constituição, já se encontrarem brasileiros naturalizados no exercício dessas funções (art. 20, das Disposições Transitórias).

Reconhece-se ao brasileiro naturalizado o direito de voto (art. 131), pois a Constituição emprega a denominação genérica de "brasileiros", sem apelar para as restrições do art. 129, I e II, como faz quando exige a nacionalidade brasileira por nascimento.

O brasileiro naturalizado, também pode exercer o mandato legislativo estadual, pois o art. 31, I, veda aos Estados criar distinções entre brasileiros (ainda a denominação genérica irrestrita).

Estendem-se a todos os brasileiros natos ou naturalizados, a acessibilidade aos cargos públicos na conformidade da legislação em vigor (art. 184) não podendo prevalecer os dispostivos que criem restrições de uns em favor de outros.

Não cabe, pois, em face do citado dispositivo constitucional, qualquer restrição ao acesso a cargo público, de vez que clara e insofismàvelmente ressalta o propósito da Constituição de garantir a todos os brasileiros o exercício das funções públicas.

Ao contrário do que dispunha a Constituição de 1891, que garantia a todos ampla liberdade de locomoção independentemente de passaporte ,art. 72, § 10), estatuiu a de 1934, que ficava assegurado êste direito, *salvo as exigências de passaporte*, quanto à entrada de estrangeiros em território nacional (art. 113, n.º 14), dando ainda competência à União para expulsar os estrangeiros perigosos à ordem pública ou nocivos aos interêsses nacionais (art. 113, n.º 15); é vedada, contudo, a extradição de estrangeiro por crime político e, em qualquer caso, a de brasileiro.

As restrições constitucionais à entrada de estrangeiros constituem atos de legítima defesa do país, contra os que possam concorrer para agravar a sua situação social.

Em Convenção assinada por vários Estados, inclusive o Brasil, em 20-2-1928 (3), já ficara consagrado que "os Estados têm direito de estabelecer, por meio de leis, as condições de entrada e residência dos estrangeiros em seus territórios" (artigo 1.º).

Dentro dessa ordem de idéias, resolveu a atual Constituição, estabelecer no seu art. 142, a liber-

(3) Promulgada pelo Decreto n.º 18.956, de 22 de outubro de 1929.

dade de entrar, permanecer e sair, do território nacional, desde que sejam respeitados os limites previstos na lei.

Para a entrada, devem ser executadas as prescrições da legislação ordinária, naquilo que não fôr contrário às disposições constitucionais, vigorando, a êste respeito, o disposto no Decreto n.º 7.967 de 1945. Omitiu a Constituição de 1946 o dispositivo sôbre cotas de imigração que constava da Constituição de 1934.

A distribuição e fixação de imgirantes deve ficar, na forma do art. 162, condicionada às exigências do interêsse nacional, repetindo no seu art. 141, § 33, o mesmo preceito da Constituição de 1934, art. 113 n.º 31, com ligeiras modificações.

Vedava a Constituição de 1934 (art. 23 § 9.º), aos estrangeiros, o direito de votar nas eleições realizadas nas associações profissionais para a eleição de representantes das profissões na Câmara dos Deputados.

A Constituição de 1946 também vedou ao estrangeiro o gôzo dos direitos políticos, proibindo-o de votar e ser investido em certas funções, para as quais é exigida a nacionalidade brasileira. Contudo, para muitos efeitos é o estrangeiro equiparado ao nacional o que representa, aliás, o têrmo de uma longa evolução, "palavra doce", no dizer de TARDE, (4), que dá idéia de um escoamento suave através dos tempos, sem obstáculos nem paradas, mas cuja fluidez é puramente imaginária, justificando uma vez mais o conceito de IHERING, de que o direito é a luta.

Não há dúvida de que a reabilitação do estrangeiro perante a ordem jurídica nacional, constituiu um assinalado progresso social.

A mentalidade dos grupos sociais na aceitação de elementos estranhos, já alcançou extremo liberalismo para sujeitar-se, agora, a restrições especiais.

De modo geral, nas sociedades primitivas, o alienígena sempre foi tratado como inimigo, sendo nessa condição perseguido e escravisado, e em Roma, admitia-se, mesmo, o sequestro de seus bens e a venda do estrangeiro como escravo. "Quem quer que me achar, matar-me-á", dizia Caim, quando expulso da comunidade, exprimindo com êstes dizeres a sua situação perante os outros grupos sociais (5).

Considerado abaixo do pária, na Índia, a evolução da condição do estrangeiro, constitui realmente uma odisséia pontilhada de vicissitudes e desgraças (6).

Introduzido na magistratura romana o "praetor peregrinus", já se pode divisar a intenção de se reconhecer ao estrangeiro certos direitos. Originàriamente avessa à integração de estranhos, a cidade institui estabelecimentos de beneficência, destinados a acolher os estrangeiros necessitados ("xenodochia"), o que assinala o abrandamento da atitude hostil, já agora temperada por sentimentos humanitários.

O incremento das atividades comerciais, exerceu, como salienta CLÓVIS (7), importante papel no estreitamento das relações internacionais. Os Fenícios, Egípcios, Hititas, Babilônios, pelo seu intercâmbio comercial com outros povos, contribuiram para "romper as resistências do nativismo contra o estrangeirismo", pois, "estiolar-se-ia a vida social se a fôrça impulsiva que vai levando o homem de progresso em progresso, não encontrasse uma via por onde irromper" (8).

E, realmente, antes de outorgados aos estrangeiros os direitos que lhes foram concedidos posteriormente, já se divisava um abrandamento ao rigor xenófobo das sociedades, no instituto da hospitalidade, fato também assinalado por IHERING.

A hospitalidade, envolvida nas auras do cristianismo, cresceu de importância, e penetrou de vez no seio da comunhão jurídica, criando-se os cônsules comerciais, e os juízes estrangeiros. O Direito Romano, no século III A.C., tendo em vista a considerável afluência de estrangeiros, teve de instituir um novo órgão judiciário, que se incumbisse de solucionar as questões entre romanos e estrangeiros: o pretor peregrino, criado em 241, elevado para 4 em 221, e para 6, trinta anos depois (9).

As cidades gregas, também não podiam dispensar a colaboração do estrangeiro, cuja aceitação,

---

(4) Citado por RODRIGO OTÁVIO, no seu *Direito Internacional Privado* — Ed. Freitas Bastos, 1942, pág. 62.

(5) CLÓVIS BEVILAQUA — *Direito Internacional Privado* — Ed. Freitas Bastos, 1944, pág. 155.

(6) CLÓVIS — *Op. cit.*, pág. 155.

(7) CLÓVIS BEVILAQUA — *Direito das Obrigações* — Ed. Freitas Bastos, 1931, pág. 45.

(8) CLÓVIS, *op. cit., loc. cit.*

(9) JOSÉ CARLOS DE MATTOS PEIXOTO — *Curso de Direito Romano* — Ed. Peixoto, 1943, págs. 33 e 229.

inicialmente subordinada apenas a interêsses econômicos, se ampliou aos estrangeiros residentes e aos domiciliados em território grego, instaurando-se definitivamente o instituto da hospitalidade. Os estrangeiros domiciliados em Atenas, foram, aos poucos, obtendo a sua equiparação aos atenienses, permitindo-se-lhes, posteriormente, o livre exercício de atividades comerciais e industriais.

A instituição da *proxenia*, revestia-se do caráter de verdadeiras funções consulares, dado que o proxeno, nomeado por decreto da assembléia do povo, tinha a incumbência de proteger e ajudar o estrangeiro, nas transações comerciais que desejasse fazer, servindo-lhe, ainda, de guia e conselheiro.

Sofrendo certos abrandamentos, por fôrça das relações de comércio ou do progresso jurídico e social, como em Roma, a hostilidade primitiva, cuja transição já se iniciára, não vai encontrar, na Idade Média, um ambiente favorável para a continuação do seu processo evolutivo.

Predomina, nêste período, uma concepção territorialista, um sistema de organização social fechado, infenso à penetração de elementos adventícios. Mesmo ao regime feudal, contudo, não foi possível dispensar o braço estrangeiro, que clamava pela concessão de privilégios e direitos, fazendo periclitar o rigor das medidas hostís vigentes.

Ainda nesta época, está o estrangeiro sobrecarregado de impostos, impedido de transmitir seus haveres, pelo que se dizia que vivia livre, mas morria escravo, pois nem *ab intestato* era tolerada esta transmissão.

À época da Revolução Francesa, equipada a humanidade com novos recursos de progresso material e intelectual, passa a existir um clima excepcionalmente favorável à reabilitação dos estrangeiros na ordem jurídica nacional. A transformação das condições sociais, impulsionadas pelos sistemas filosóficos e pelas novas idéias de govêrno, assinalam a quase anulação das prevenções contra os estrangeiros.

Com a declaração dos direitos do homem, o advento das idéias liberais então proclamadas e o reconhecimento aos indivíduos da liberdade de ir e vir, têm início as grandes correntes imigratórias que se orientam preferentemente para os Estados Unidos. O melhoramento dos meios de transporte equivale à diminuição das distâncias entre os continentes, e o vertiginoso progresso tecnológico descerra novos horizontes à humanidade.

Não se pode, a rigor, considerar a Revolução Francesa, como marco principal da história das migrações no mundo, nem atribuir-lhe inteiramente o importante papel de haver eliminado as prevenções existentes contra os estrangeiros. A propósito diz ESPÍNOLA:

> "Foi a Revolução Francesa, com a violenta transformação das condições sociais, operada sob o influxo das idéias filosóficas da época e do proselitismo incomedido, através das ondas de sangue das vítimas de uma reação insaciável, imoladas nas confusões do terror, que teve a virtude de dissipar as prevenções contra os estrangeiros, admitindo-os a compartilhar, por tôda parte, dos próprios direitos reconhecidos aos nacionais, sem preconceitos, e em muitos Estados, até, sem preocupações de recíprocidade legislativa ou diplomática" (10).

Um estudioso do assunto refere que "o princípio da liberdade das migrações foi proclamado pela revolução francesa e depois aplicado paralelamente ao liberalismo industrial, praticado, não sòmente na regulamentação interna, como também em relação às trocas internacionais de mercadorias e capitais" (11).

Realmente, parece-nos que, em 1789, o princípio da liberdade das migrações encontrou a sua expressão máxima, mas não veiu dissipar a prevenção contra o estrangeiro, pois esta, de um modo ou de outro, sempre existiu e foi até exacerbada durante a guerra, em face das atividades dos países totalitários empenhados em aproveitar seus imigrantes como vanguarda de seus imperialismos (12).

O movimento de reação da Revolução Francesa veiu apenas reconhecer uma situação que já se vinha verificando anteriormente, desde os tempos da Grécia e Roma.

Por volta de 1821, as correntes migratórias se dirigem às terras da América, atingindo até o ano de 1914 cêrca de 30 milhões de pessôas para os Estados Unidos e cêrca de 3 milhões para o Brasil.

---

(10) EDUARDO ESPÍNOLA e EDUARDO ESPÍNOLA FILHO — *Tratado de Direito Civil Brasileiro* — Ed. Freitas Bastos, 1938, pág. 236.

(11) ESTANISLAU FISCHLOWITZ — *Migrações* — Problema internacional, *in Revista do Serviço Público*, dezembro de 1943, pág. 43.

(12) ESTANISLAU FISCHLOWITZ, *op. cit. loc. cit.*

O continente americano exercia poderosa atração para os que habitavam a Europa, premidos pela fome, sob o acicate das perseguições religiosas e raciais, que viam no outro lado o oceano novos horizontes de trabalho e novas possibilidades de vida.

Por outro lado, era do interêsse dos latifundiários americanos vender as suas terras, para o que propiciava em tôdas as facilidades ao que as quisessem comprar (13).

As salutares influências da população estrangeira no caldeamento das raças que habitavam a América, não só sob o ponto de vista biológico, como sob o ponto de vista econômico, contribuindo para a construção do potencial industrial norte-americano, constituem marcante exemplo dos benefícios que a imigração traz, injetando sangue novo nos paises em crescimento.

Aproveitemos, contudo, a experiência do povo americano em matéria de imigração, a fim de que, eliminando os erros de uma política imigratória tumultuária e sem plano, não soframos as conseqüências e os efeitos prejudiciais que ela trouxe à grande nação. O predomínio da iniciativa particular em matéria que deveria desde o início estar sob a orientação do Estado, é um dos ensinamentos valiosos a serem anotados, dado que, por essa razão, os inescrupulosos exploradores do braço estrangeiro por falta de fiscalização de parte do Govêrno, encontraram ambiente favorável ao desenvolvimento de suas parasitárias atividades.

As várias companhias organizadas para introduzir imigrantes, norteando a sua ação por motivos mercenários, trouxeram uma série de inconvenientes que se tornaram responsáveis por futuros desajustamentos sociais.

Deixando-se ficar à margem do problema, os governos limitavam-se à compra de terrenos à instalação de colônias, e a providências isoladas, ao invés de chamar a si a direção sistemática de todo o aparelho imigratório, transformando a imigração de função do indivíduo em função do Estado (14).

E' óbvio que, afastado das indispensáveis atividades de seleção imigratória, não pôde o Govêrno evitar a entrada de indesejáveis, aproveitadores das disposições acomodatícias reinantes nas camadas oficiais, transpondo, com o pé esquerdo, as portas de uma imigração indiscriminada que mais tarde se veiu refletir no gangsterismo de Chicago e nos crimes em que se especializaram muitos dos imigrantes entrados (15).

Os grandes e necessitados contingentes de estrangeiros, dispostos a trabalhar por qualquer preço, vieram desequilibrar o mercado de trabalho americano, originando, logo a seguir, medidas restritivas às correntes imigratórias para os Estados Unidos.

A desigualdade de compensação ao trabalho do imigrante atuou como fator negativo na política dos países de imigração, os quais começaram a criar dificuldades à saída de seus nacionais, especialmente com a repercussão da teoria das nacionalidades enunciada por MANCINI, na Itália.

Apesar de tôdas as invectivas, a opulência dos Estados Unidos continuou a atrair os imigrantes, provando que na riqueza e possibilidades econômicas de uma nação reside o principal fator de atração de alienígenas.

Percebendo a importância da imigração para o desenvolvimento nacional, procurou o govêrno americano centralizar num órgão da administração pública, as providências relativas à vinda de imigrantes. Foi criado a 3 de março de 1891 o Bureau de Imigração, no Departamento do Tesouro (correspondente ao nosso Ministério da Fazenda), de onde foi transferido para o de Comércio e Trabalho em 14 de fevereiro de 1903, constituindo, mais tarde, o Serviço de Imigração e Naturalização, no Departamento de Justiça (16).

A orientação americana, encerra aí uma idéia digna de aproveitamento: a proximidade entre a imigração e a naturalização, confiadas a um só órgão, o que resulta numa mais fácil e intensiva nacionalização do imigrante.

Depois de 1914, o desequilíbrio e a depressão resultantes na ordem econômica e social do mundo, alteraram substancialmente a atitude das nações em face dos estrangeiros.

---

(13) O assunto é exaustivamente examinado na obra de JOHN R. COMONS — *Race and Immigrants in America* — Heath and Co., 1933.

(14) PORTOCARRERO — *Lições de Economia Política*, pág. 113.

(15) Vêr trabalho do autor intitulado *Imigração e Delinqüência, in Revista Brasileira de Medicina Pública*, maio-junho de 1946, pág. 45.

(16) Informações do *United States Gouvernment Manual*, 1945 — First Edition, págs. 203, 273, 275, 613 e 619.

As restrições imperam principalmente nos países de imigração, pelo receio de que esta se torne um meio fácil aos países imperialistas de dar expansão aos seus propósitos de conquista pela utilização de seus emigrantes como vanguarda de suas agressões.

As exigências entre os anos de 1919 e 1939, foram de tal ordem, que o intercâmbio demográfico esteve em vias de ser paralisado por fôrça das barreiras erigidas, ficando o volume dêsses movimentos abaixo das reais necessidades dos países interessados.

Os governos exacerbaram os seus nacionalismos cerrando as portas aos imigrantes, reduzindo-se o movimento imigratório às seguintes cifras:

Imigração	1921	1929-1939
Canadá	133.142	288.575
Argentina	174.211	619.461
Brasil	94.952	418.172
Imigração		
Polônia	243.444	1.000.657
Itália	149.831	1.019.154
Grã-Bretanha	143.851	478.153
Portugal	40.326	159.192

O segundo conflito mundial, verificado num momento em que o progresso tecnológico atingiu nível extraordinário, deslocou, em intervalos relativamente pequenos, grandes massas de população, atingindo cêrca de 30 a 40 milhões de indivíduos na Europa, e 35 a 50 milhões na Ásia. Violando as convenções internacionais, as fábricas alemãs recrutaram nas regiões invadidas, cêrca de 7 milhões de operários, deslocando-se, ainda, grandes massas de população civil, nos países ocupados (17).

Esta a situação no âmbito internacional. Em nossa terra, enquanto a corôa portuguêsa ignorou a riqueza do Brasil, não houve grande interêsse pelo povoamento do vasto território recém-descoberto. Quando a concorrência dos franceses e holandêses lhe faz sentir a insegurança do seu domínio sôbre a colônia é que as suas atenções se voltam para a tarefa colonizadora, através, contudo, de tentativas mais ou menos desordenadas e infrutíferas.

Os degredados e criminosos, os cristãos judeus recém-batisados, fugidos das perseguições inquisitoriais, foram, na voz dos cronistas, os nosso primeiros imigrantes e os primeiros organizadores do nosso incipiente comércio.

Em 1530, por exemplo, pretende a Corôa, através, de Martim Afonso de Sousa, empreender um trabalho de colonização, instituindo as capitanias, e, posteriormente, baixando diversos atos e iniciando, mesmo, uma imigração dirigida da melhor qualidade.

Inúmeros contratos de imigração foram realizados, estimulando-se a vinda de grandes levas de imigrantes, para os quais se concederam facilidades de tôda ordem, tais como financiamento, transporte, gado e terra gratuitos, etc.

Nos primórdios de nossa vida republicana o problema continuou a merecer do govêrno a máxima atenção.

Antes do Império predominava entre nós o ódio ao estrangeiro, sentimento mesclado com a insofrida ânsia de independência, contìnuamente contrariada pela dominação estrangeira.

A desconsideração e a violência portuguêsa para com os nacionais, concorriam para exacerbar êste sentimentos de revolta contra a opressão.

Receiosa da emancipação da colônia, a metrópole tentava impedir o progresso intelectual, proibindo a publicação de livros, expulsando os jesuítas, e adotando medidas drásticas no sentido de restringir os direitos dos nacionais. O ódio ao estrangeiro perdurou durante algum tempo ainda, mesmo depois de emancipada a nação, e se traduz nas inúmeras exigências de ordem policial, para a entrada e permanência de estrangeiros no país. Era necessário passaporte, salvo-conduto, e os estrangeiros estavam impedidos de casar-se no Brasil. O Regulamento 120, de 1842, previa uma série de exigências para o estrangeiro.

Em 1871, entretanto, a Lei de Organização Judiciária prevê a concessão de "habeas-corpus" ao estrangeiro. TAUNAY, funda a Sociedade Central de Imigração, elabora o projeto sôbre casamento acatólico, e traça as diretrizes para a concessão da naturalização tácita.

A inteligência do grande TAUNAY já se apercebera da importância da integração de novos elementos vindos do exterior para consolidar a riqueza e a raça do país em desenvolvimento, facilitando a sua assimilação à nossa comunidade pela naturalização e pelo casamento.

(17) FISCHLOWITZ, *op. cit. loc. cit.*

Em 1890, procurava o govêrno regularizar os serviços de introdução e localização de imigrantes na República, estimulando através de prêmios às companhias de navegação, o transporte de contingentes de imigrantes. Assim, o Decreto n.º 528 de 28-6-1890, instituiu um prêmio de 100.000 francos à Companhia que transportasse mais de 10.000 imigrantes, por ano, para o país.

Pelo Decreto n.º 927 de 5-7-1892, Floriano Peixoto aprovou o Regulamento organizado para o Serviço das Delegacias de Inspetoria Geral de Terras e Colonização, e pela Lei n.º 126-B de 21 de novembro de 1892, transferiu aos Estados os serviços de colonização.

Por Decisão n.º 146 de 31-12-1894, foi extinta a Superintendência Geral de Imigração na Europa e criados os Comissariados de Imigração em Gênova e Lisbôa, para controlar e fiscalizar os contratos de introdução de imigrantes em cooperação com os agentes consulares.

O ano de 1896 foi o ano áureo da imigração para o Brasil.

O Presidente da República, Sr. Prudente de Morais, por Decisão n.º 13 de 23-1-1896, determinou que a despesa com a imigração para o Estados deveria correr por conta dos mesmos. Por Decreto n.º 2.232 de 10-2-1896, foi aberto um crédito de 2. 122:641$000 para atender às despesas com a introdução de imigrantes no 1.º trimestre. Pelo Decreto n.º 2.267 de 23-4-1896, foi aberto um crédito de 20.148:683$000 para as despesas do 2.º trimestre e pelo Decreto n.º 2.317 de 10 de fevereiro de 1896, o de 2.501:070$000, para o 3.º trimestre, e, finalmente, pelo Decreto n.º 2.372, de 28-10-1896, o de 1.324:436$000, para o 4.º trimestre, perfazendo um total de 26.096:840$670, os créditos nêsse ano concedidos para introduzir imigrantes no país.

Nêsse mesmo ano, transferiram-se para o Ministério da Viação e Obras Públicas os encargos da antiga Inspetoria Geral de Terras e Colonização, órgão federal a quem estavam afetos os serviços relacionados com a imigração e colonização no Brasil (Decisão n.º 166, de 9-12-1896).

A êste tempo já estavam consagradas no texto constitucional, as idéias de TAUNAY, permitindo-se em tempo de paz a livre entrada e saída de qualquer pessôa, assim como de seus bens, independentemente de passaporte (18), e considerando brasileiros os que, estando no Brasil a 15-11-1889, não declarasem dentro de 6 meses após a vigência da Constituição de 1891, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem (19).

Em 1907, sob a presidência de AFONSO PENA, ficou estabelecido que o povoamento do solo nacional seria promovido pela União mediante acôrdos com os govêrnos estaduais, emprêsas de viação férrea ou fluvial, companhias e associações outras, imprimindo-se, pois, novas diretrizes ao assunto (20).

A Lei n.º 1.641 dêsse mesmo ano, veiu regular a expulsão de estrangeiros que exercessem atividades nocivas à ordem pública.

Criou-se a Diretoria Geral do Serviço de Povoamento (Decreto n.º 6.479, de 16-5-1907), que com a criação do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio pelo Decreto n.º 5.501, de 12-8-1909, passou a integrar essa nova Secretaria de Estado. Por Decisão n.º 3, de 17-9-1909, autorizava o govêrno a concessão de passagens a famílias de imigrantes.

Criado em 1931 o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, passou o órgão de imigração a integrar a estrutura do novo Ministério, com o nome de Departamento Nacional de Povoamento.

Abandonando a orientação sàbiamente estabelecida por TAUNAY, que facilitava a naturalização, dificultando os direitos outorgados aos estrangeiros (o que compelia o estrangeiro a procurar integrar-se na comunidade nacional), a legislação posterior veiu criar obstáculos à naturalização, dificultando a sua assimilação física e jurídica.

Em 1933, procurou o anteprojeto de Lei de Naturalização, organizado pelo 15.ª Subcomissão Legislativa, manter a orientação de TAUNAY, afinal derrogada com a promulgação do Decreto-lei n.º 389, de 25-4-1938.

O interêsse pela imigração no Brasil não se manteve tão alto no govêrno de PRUDENTE DE MORAIS. Em 1911, pelo Decreto n.º 9.081, de 3-11-1911, foi promulgado um novo regulamento para o Serviço de Povoamento. Anualmente o Govêrno vo-

(18) *Constituição de* 1891, art. 72 § 10.
(19) Idem, art. 69, 4.º e 5.º.
(20) Decreto n.º 6.455, de 19-4-1907.

tava cêrca de 3 milhões de cruzeiros para as despesas com a imigração e colonização do país.

Ainda em 1921, a Lei n.º 4.242, de 5-1-1921, autorizava o Govêrno a despender até 3.000 contos em passagens para imigrantes europeus, desde que fôssem agricultores e que os Estados que os fôssem receber concorressem com a metade das despesas (art. 47).

Foi nêsse ano que surgiu a primeira lei para regular a entrada de estrangeiros em território nacional (Decreto n.º 4.237, de 6 de janeiro), que se tornou conhecida por "lei dos indesejáveis", pois concretizou as primeiras providências para impedir a entrada dos que estivessem em más condições sanitárias.

Por êsse ato, eram considerados imigrantes os estrangeiros que se destinavam ao Brasil viajando como pasasgeiros de 2.ª e 3.ª classes dos navios que os transportavam...

O orçamento de 1924 (Lei n.º 4.793, de 7 de janeiro de 1924), autorizava (art. 175) o Govêrno a despender até 10.000:000$000 co mo transporte de imigrantes europeus, de qualquer porto da Europa para qualquer pôrto do Brasil, desde que os Estados que os recebessem concorressem com a metade das despesas.

O Decreto n.º 16.761, de 21-12-1924, estabelecia certas restrições à entrada de imigrantes, regulamentando a ação das companhias instituídas para a sua introdução no território nacional.

O Regulamento baixado no govêrno HERMES DA FONSECA (Decreto-lei n.º 9.081, de 3-11-1911), esteve em vigor durante 23 anos, até que em 9 de maio de 1934 foi baixado o Decreto n.º 24.215, dispondo sôbre a entrada de estrangeiros, e aprovado a 16-5-34 pelo Decreto n.º 24.258. Esquecido o legislador de que "omnis definitio periculosa est", procurou inscrever na lei a definição de imigrante, êrro em que já incidira a lei de 1921.

Para o Decreto n.º 24.258, imigrante era todo estrangeiro que pretendesse permanecer por mais de trinta dias no Brasil, com o intuito de exercer a sua atividade em qualquer profissão lícita e lucrativa, que lhe assegurasse a subsistência própria e a dos que vivessem sob sua dependência. A definição não satisfazia a todos os casos, dando lugar a dúvidas na classificação de estrangeiros nos Consulados.

Em 1934, as atribuições relacionadas com e imigração e colonização, repartiam-se entre os Ministérios do Trabalho (imigração), e Agricultura (colonização) (21).

Em 1938, criou-se no Ministério da Justiça uma Comissão Especial para estudar as leis necessárias para regular a entrada, fixação, naturalização e expulsão de estrangeiros (Decreto n.º 2.267, de 25-1-38). Dos trabalhos da referida Comissão, resultou o Decreto-lei n.º 406, de 4-5-38, que foi regulamentado pelo Decreto n.º 3.010, de 20-8-38.

Ficou constituído um verdadeiro sistema de órgãos administrativos incumbidos de atuar no problema imigratório, distribuídos na estrutura da adminstração pública federal.

O órgão principal, subordinado diretamente ao Presidente da República, é o Conselho de Imigração e Colonização, criado pelo art. 73, do Decreto-lei n.º 406, e que teve as suas atribuições fixadas no art. 76 da mesma lei. O Decreto n.º 3.010, que regulamentou essa lei, dispôs sôbre as atribuições e competência do Conselho de Imigração e Colonização, nos seus arts. 225 e 226. A sua função principal é de traçar as diretrizes da política imigratória brasileira.

O Departamento Nacional de Imigração, órgão do Ministério do Trabalho (a denominação de Departamento Nacional de Imigração foi criada pelo Decreto-lei n.º 1.023-A, de 31-12-38, em substituição à de Departamento Nacional de Povoamento), tem a seu cargo a execução das providências requeridas pela introdução de imigrantes no Brasil, e ainda, cabe-lhe resolver os problemas relacionados com as migrações internas de trabalhadores nacionais. Exerce atividades de fiscalização, encaminha trabalhadores nacionais para o interior do país, recebe e aloja os imigrantes, etc. Por fôrça dos Decretos-leis ns. 4.509, de 23-7-42 e 4.586, de 14-8-42, coube-lhe, ainda, o encargo de localizar os trabalhadores nacionais no Vale do Amazonas.

A Divisão de Terras e Colonização, do Departamento Nacional da Produção Vegetal, é o órgão do Ministério da Agricultura a que estão afetas as ati-

(21) Decreto n.º 24.315, de 1-6-1934 — Transfere efetivamente para o Ministério da Agricultura os serviços de colonização afetos ao Departamento Nacional de Povoamento.

vidades relacionadas com a colonização do território brasileiro. Diversas repartições federais, contudo, têm atribuições relativas às questões de imigração, atribuições essas convenientemente discriminadas no Decreto n.º 3.010, de 1938. Assim, a Divisão de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras, do Departamento Federal de Segurança Pública, no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, a quem cabe fiscalizar o desembarque e a situação legal do estrangeiro; o Departamento do Interior e Justiça do Ministério da Justiça, a quem incumbe as questões relativas à naturalização; a Divisão de Passaportes do Departamento Diplomático e Consular do Ministério das Relações Exteriores, quanto à concessão de vistos em passaportes; o Serviço de Saúde dos Portos do Departamento Nacional de Saúde do Ministério da Educação e Saúde, que examina as condições de saúde dos que pretendem desembarcar.

Embora teòricamente esteja bem estruturado o sistema, durante os 9 anos de sua existência inúmeras dificuldades de ordem prática têm obstado e tornado infrutíferos os esforços para dêle obter um rendimento apreciável.

De 1850 a 1915, enquanto prevaleceu uma concepção liberal, a nossa população foi enriquecida com cêrca de 3.388.520 imigrantes entrados na seguinte proporção:

Quenqüênios	*Média de entrada por ano*
1851-1855	7.775
1856-1860	16.171
1861-1865	9.279
1866-1870	7.950
1871-1875	13.779
1876-1880	26.787
1881-1885	25.451
1886-1890	79.225
1891-1895	133.275
1896-1900	95.506
1901-1905	57.606
1906-1910	80.178
1911-1915	124.722

A entrada tumultuária de imigrantes em nossa terra, principalmente japoneses, alertou o espírito de MIGUEL COUTO, ARTUR NEIVA e outros, que e outros, que desenvolveram cerrada campanha para incluir na Constituição de 1934, um dispositivo que representasse uma válvula de segurança dos interêses nacionais, contra a cobiça imperialista do micado.

Consagrou, em virtude disso, o texto constitucional no seu art. 121, § 6.º, o sistema de cotas: a entrada de imigrantes no território nacional sofreria as restrições necessárias à garantia da integração étnica, e seriam levadas em consideração a capacidade física e civil do imigrante, não podendo a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sôbre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinqüenta anos .

Êste dispositivo foi posteriormente incorporado à legislação ordinária, que estabeleceu os limites exatos para a entrada de cada raça de imigrantes (art. 9.º do Decreto n.º 3.010, de 1938).

Reconhecendo-se as falhas dos sistema vigente, quanto à introdução de estrangeiros no Brasil, cogita-se no momento de unificar os diversos órgãos administrativos que cuidam do assunto.

Esta parte prática do problema imigratório, referindo-se aos órgãos ou sistemas de órgãos administrativos que deverão executar as deliberações do govêrno quanto à imigração e à colonização, é de considerável importância, visto que de nada vale traçar-se uma política imigratória racional e estabelecer no papel as providências necessárias sem que se cuide acuradamente do melhor modo de dar-lhes efetivo cumprimento com o máximo de eficiência e celeridade.

Uma guerra sem tréguas à burocracia e aos excessos formalísticos deveria ser a preocupação máxima dos responsáveis pela matéria.

Em 1936, uma Comissão do "Bureau International du Travail", especializada no estudo de migrações, propôs a realização de uma conferência em Genebra, a qual se efetuou em fevereiro e março de 1938, com representantes de países americanos e europeus, inclusive o Brasil.

Diversas resoluções de caráter técnico e de ordem prática foram adotadas destacando-se as que se referiam à necessidade de organizar, nos países de imigração, organismos oficiais de colonização, com autonomia administrativa e financeira, a fim de tornar mais eficiente a realização das migrações colonizadoras e permitir, ao mesmo tempo, o financiamento internacional.

Êste tipo de organização foi atribuído à Caixa de Colonização Agrícola do Chile, instituição autônoma com personalidade jurídica (22).

O mesmo sistema foi adotado pelo Instituto Técnico de Imigração e Colonização da Província de Buenos Aires.

A Conferência de Havana de 1939 (23), também se pronunciou acêrca da "utilidade de encarar o desenvolvimento ou criação nos países de imigração, onde ainda não existam organismos oficiais técnicos, financeiros, ou outros, encarregados da imigração e colonização, e sôbre a utilidade de desenvolver e encorajar, eventualmente, os organismos privados que, seja por seus estatutos, seja pela participação do Estado, ou institutos financeiros de interêsse público, seja pelo contrôle ao qual os submete a regulamentação nacional, ofereçam a garantia de que os interêsses do colono não serão sacrificados a objetivos comerciais".

Acrescentavam as recomendações da citada conferência, que

> "as migrações colonizadoras não são possíveis, geralmente, senão quando existe uma organização capaz de se encarregar da instalação dos imigrantes na terra. Esta organização não existe num certo número de países; noutros, seus recursos financeiros ou seu campo de ação são por demais limitados para que permitam um incremento numèricamente importante das migrações colonizadoras".

A Bolívia elevou o seu Serviço de Terras e Colonização à categoria de ministério, assim procedendo, também, o Chile, que, em 1932, integrou na estrutura do seu Ministério de Colonização a Caixa de Colonização Agrícola, existente desde 1928.

No Perú, os serviços de colonização criados em 1926, em 15 de dezembro de 1938 tiveram autonomia técnica e financeira. No Uruguai, em 10 de setembro de 1923, foi criado um serviço permanente de Colonização, administrativamente ligado ao Banco Hipotecário, mas financeiramente autônomo. A Venezuela organizou, em 1938, o seu Instituto Técnico de Imigração e Colonização, ligado ao Ministério da Agricultura, porém administrativamente autônomo e com faculdades de iniciativa bastante amplas. Em parecer, a Comissão reunida na Conferência de Havana de 1939, frisou a necessidade de existir um organismo único para superintender e executar as providências sôbre imigração e colonização:

> "O primeiro problema de organização que se apresenta é o de unidade ou pluralidade administrativa dos serviços. Em outros têrmos, se convém confiar tarefas diferentes a diferentes serviços, isto é, a serviços sem ligação administrativa direta entre si; ou se há interêsse pelo contrário, em encarregar um único organismo administrativo dos serviços especializados cuja criação no seio dêste organismo pode ser oportuna, mas que ficariam submetidos a uma direção geral idêntica. Parece que a segunda fórmula se impõe desde logo como a mais racional, isto por duas razões.
>
> Por um lado as diferentes tarefas das quais a administração pública se pode encarregar nesta matéria, apresentam-se como outros tantos elementos complementares de uma política de fomento da imigração, devendo ser ajustada sob uma direção única. Por outro lado, os conhecimentos técnicos em causa, serão preciosos para a solução mais eficaz de tôdas as demais questões. Essa experiência e êsses conhecimentos técnicos só poderão ser utilizados de modo integral dentro do quadro de uma organização administrativa única. Se, teòricamente, cada uma das principais tarefas pode ser confiada a um serviço diferente, sem ligação administrativa com os demais serviços, mister fôra, para a sua bôa execução, que houvesse em cada serviço uma equipe técnica, o que aumentaria sensìvelmente o custo administrativo da política de imigração.
>
> Ora, a experiência provou, mais ou menos em todos os países, que estas operações só podem ser convenientemente executadas e coordenadas, por serviços administrativos investidos de faculdades de iniciativa e autonomia administrativa e financeira mais ou menos extensa, possuindo a especialização técnica necessária, funcionando em condições tais que a sua responsabilidade na obra colonizadora se ache claramente determinada, e com uma hierarquia administrativa suficiente para obter dos outros departamentos da administração, no limite e sob a forma desejada, a colaboração que fôr oportuna lhes pedir. Estas condições, que são necessárias ao êxito de qualquer projeto de colonização, tornam-se essenciais quando o organismo colonizador se acha diante de um programa de grande envergadura" (24).

Entre nós, vozes autorizadas já haviam clamado contra a "inexistência de um órgão permanente,

(22) A Lei n.º 5.604, de 15-2-1935, dizia no seu art. 1.º: "La Caja de Colonización Agricola es una institucion autónoma, con personalidad juridica y domicilio en la ciudad de Santiago, ... etc."

(23) Vêr a *Revista de Imigração e Colonização*, ano I, n.º 2, pág. 335-392.

(24) Trecho do Relatório da Comissão, publicado na *Revista de Imigração e Colonização*, Ano I, n.º 2.

devidamente organizado e com autonomia administrativa e financeira" (25).

Refletindo a instabilidade da administração pública, o número de estrangeiros entrados no Brasil, depois de atingir a cifra de 101.569, em 1926, decresceu para 18.449, em 1940, conforme se vê no quadro abaixo:

1920	71.027
1921	60.784
1922	66.967
1923	86.679
1924	98.125
1925	84.883
1926	121.569
1927	101.568
1928	82.061
1929	100.424
1930	67.066
1931	31.410
1932	34.673
1933	48.812
1934	50.351
1935	35.913
1936	12.776
1937	34.677
1938	19.388
1939	22.668
1940	18.449 (26)

Esta situação piorou consideràvlemente com a guerra de 1939, anulando-se a imigração para o Brasil com as restrições estabelecidas pelo Decreto-lei n.º 3.175, de 7-4-41, o qual foi revogado pelo Decreto-lei n.º 7.575, de 21-5-45.

Nêsse ano, procurou o govêrno, através do Decreto-lei n.º 7.967, de 18-9-45, "cessada a guerra mundial, imprimir à política imigratória do Brasil uma orientação racional e definitiva", atendendo "à dupla finalidade de proteger os interêsses do trabalhador e de desenvolver a imigração que fôr fator de progresso para o país" (27).

Permite esta lei a entrada, no país, de todo estrangeiro (art. 1.º), respeitadas, na composição étnica de sua população, as características mais convenientes da sua ascendência européia, assim como a defesa do trabalhador nacional (art. 2.º). Foi mantido o sistema de cotas da Constituição de 1934, reproduzido no art. 151 da Carta de 1937, mas ao mesmo tempo facultou-se ao Conselho de Imigração e Colonização, a elevação e o aproveitamento de saldos de cotas, o que vai de encontro ao pensamento do legislador, de erigir a cota em instrumento de defesa do Estado contra a entrada excessiva de imigrantes nocivos aos interêsses nacionais.

A contar da data de entrada no país, fica o estrangeiro obrigado (art. 30), dentro de 8 dias, a registrar-se, não podendo exercer atividade remunerada no país, salvo se vier em caráter permanente ou para exercer as profissões previstas em lei (art. 7.º).

Para a entrada (art. 1.º a 29), permanência (art. 30), e saída (art. 34 a 37), deve o estrangeiro satisfazer as exigências da lei.

De acôrdo com a bôa doutrina, busca o govêrno fixar as diretrizes da imigração dirigida (arts. 38 e seguintes), e estabelecer a unidade dos órgãos da administração pública incumbidos do assunto (artigo 39), dizendo que o contrôle da imigração dirigida será efetuado pelo órgão competente do Govêrno da União, e que enquanto o Govêrno não reorganizar os serviços de imigração, colonização e correlatos, centralizando a competência para superintender, orientar, dirigir e coordenar a entrada, distribuição, fixação de estrangeiros, colonização e migração interestadual de trabalhadores (art. 96), caberá ao Conselho de Imigração e Colonização, resolver os casos omissos, e aos órgãos atualmente constituídos, as atribuições que lhe conferem as leis em vigor.

Esta orientação foi adotada pela própria Constituição de 1946, que, no parágrafo único do seu art. 162, dispõe que caberá a um órgão federal orientar os serviços de seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes, e coordená-los com os de naturalização e colonização.

Prevê, ainda, a lei em questão, infrações e penalidades (art. 62), tais como, introduzir-se o estrangeiro no Brasil sem autorização (pena de multa e deportação); empregar ou manter em seu serviço estrangeiro em situação irregular (art. 66), etc.,

(25) Opinião professada pelo Dr. Henrique Dória de Vanconcellos, ex-diretor do Departamento Nacional de Imigração, reconhecida autoridade no assunto. Essa idéia foi o ponto de partida para a elaboração de um projeto para a criação no Brasil, de uma autarquia com o nome de Instituto Nacional de Imigração e Colonização.

(26) Estatística do Departamento Nacional de Imigração.

(27) Vêr os consideranda do citado decreto-lei.

estando previsto o processo administrativo para apurar as infrações da lei (art. 72).

Malgrado às iniciativas oficiais no sentido de dar um andamento rápido e decisivo às providências sôbre a introdução de imigrantes, até o presente momento ainda não se conseguiu anular a burocracia que entorpece a ação do poder público no tratamento de tão momentoso problema.

Cêrca de 10 projetos sôbre o assunto já foram apresentados e discutidos amplamente. Destacam-se dentre êles, o de uma autarquia (Instituto Nacional de Imigração e Colonização), o de um departamento executivo subordinado ao Presidente da República (Departamento Nacional de Migrações e Colonização), e o de um órgão subordinado ao Ministério das Relações Exteriores (Comissariado Geral de Imigração).

A Comissão Especial de Imigração, Naturalização e Colonização da Câmara dos Deputados, elaborou um projeto de organização das atividades relacionadas com a imigração e colonização, sob a forma de um departamento junto ao Presidente da República.

Êsse projeto está sendo alvo de discussões em plenário (28), e procura unificar os órgãos de imigração existentes na Administração Pública Brasileira, embora continuem sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura os que se referem à colonização.

Embora não tenha a veleidade de encerrar a solução ideal, representa o projeto uma reação contra a inércia e descoordenação dos órgãos administrativos que cuidam do assunto, e o seu maior mérito é ter concentrado as atenções gerais sôbre tão magna e importante questão.

As últimas iniciativas partidas do próprio Presidente da República, traduzem, aliás, o seu propósito de dar uma solução definitiva a êste problema que tem repercussões diretas sôbre a riqueza e o bem estar nacional.

---

(28) *Diário do Congresso*, de 16-5-47, pág. 1.758 e de 10-9-47, pág. 5.565.

PENSAMENTO ALIENÍGENA

Um pioneiro da moderna administração pública -- William E. Mosher

Por CHARLES S. ASCHER (*)
Regional Housing Expediter, New York
National Housing Agency.
(*Tradução de* ARAUJO CAVALCANTI)

Charles S. Ascher *é o atual presidente da American Society for Public Administration, além de alto funcionário do Govêrno federal norte-americano. Desde* 1936 *tem sido professor da famosa Maxwell Graduate School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, N.Y.*

Com a publicação dêste ligeiro ensaio, presta a Revista do Serviço Público uma singela homenagem à figura inesquecível de William E. Mosher — um dos grandes pioneiros da moderna administração pública, recentemente falecido e que foi, também, um grande amigo do Brasil. William Mosher foi mestre de um numeroso grupo de funcionários brasileiros que nos Estados Unidos estudaram sob sua sábia orientação. Em tôrno de W. Mosher havia um grupo de técnicos de administração de real valor. Eram todos professores da Maxwell School: — Donald Stone, Spencer, Parratt, Hermann Beyle, Robert Steadman, Finla Crawford, G. F. Schwartzwalder, Walter Harris, Don K. Price e outros.

(*N. R.*).

I

DURANTE 20 anos, desde os dias de sua organização, a "Maxwell School of Citizenship and Public Affairs" e William Eugene Mosher estiveram tão estreita e intimamente associados que sob muitos aspectos e por diversos modos, a famosa escola parecia um reflexo de sua personalidade.

Pela fato de tratar-se, na realidade, de um dos mais importantes centros de treinamento de "administração pública", na era do aparecimento dessa disciplina como sistema próprio de conhecimentos, torna-se útil averiguar a orientação que o Deão W.E. Mosher deu a êsse treinamento.

A orientação e o destino de cada homem são pré-estabelecidos e condicionados pelos seus antecedentes, pela sua equação pessoal e "background". Em Mosher, porém, nada havia que se pudesse dizer fôsse êle um homem predestinado a ser o grande professor de administração que se revelou, mais tarde. E' mais fácil e mais significativo delinear as fôrças que prefiguravam sua concepção de vida, sua visão do mundo.

Durante 20 anos, Mosher e o Departamento de Literatura e Línguas Germânicas, estiveram tão estreitamente ligados que, sob vários aspectos, sua personalidade parecia um reflexo dessas instituições.

Ao concluir os cursos e graduar-se em Oberlin Mosher embarcou para a Alemanha, em viagem de estudos e aperfeiçoamento, no afan de concluir um curso superior.

De acôrdo com a melhor tradição alemã, Mosher se matriculou em mais de uma Universidade, obtendo, porém, o seu doutorado em Halle, onde se graduou. Mesmo depois de se tornar instrutor em Oberlin, voltou à Alemanha para fazer estudos especiais. Mosher, indiscutìvelmente, muito se abeberou nas fontes da tradição cultural germânica, tais como as encontrou nêsses magníficos "Wanderjahren" do comêço do século.

(Public Administration Review", vol. VI — Spring 1946 — Number 2, Chicago — pp. 99-107).

Um retrato de Goethe ornamentava um dos ângulos de seu escritório até o fim de sua laboriosa existência. Ainda há bem pouco tempo, em 1938, Mosher falou sôbre Goethe, em alemão, a uma Sociedade Germânica, em Syracuse. Schiller e Heine eram-lhe familiares. Citava-os freqüentemente. Seu respeito e estima pelas Universidades alemãs de seu tempo de estudante eram assás lisongeiros. Por um lado, apreciava a liberdade de que dispunham os estudante, na escolha de campos de estudo e especialidades. Por outro, regressara trazendo consigo um rígido senso de disciplina, uma verdadeira paixão e exata apreciação do mérito dos trabalhos árduos.

Os alunos — quer nos cursos alemães em Oberlin, quer nos cursos de administração em Syracuse — conheceram muito bem a sua férrea e perene aplicação aos mais áridos e difíceis assuntos, bem como a sua impaciência para com a mentalidade escorregadia e lerda de muitos.

Para os principiantes, a rígida disciplina de Mosher e o seu "autoritarismo" eram assustadoramente austeros. Não obstante, nunca ensinou a língua alemã. Usava-a apenas, como um instrumento capaz de proporcionar aos estudantes americanos uma compreensão melhor do pensamento, da filosofia e da cultura alemães. Daí a origem de um manual — "Welcome to Germany" (1906). No momento em que a repercussão dos seminários do Deão King ultrapassou as fronteiras de Oberlin, estudantes observadores cêdo perceberam que as conferências de Mosher, sôbre "Fausto", constituíam, também, uma rica *mina* de filosofia e de religião. Na verdade, o seu primeiro livro foi sôbre a filosofia cristã na moderna literatura.

W. Mosher foi sempre uma das mais notáveis personalidades influenciadoras da vida cultural de Oberlin na década anterior à 1.ª grande guerra mundial.

Por detrás dessas décadas de estudos ,aprendizagem e professorado, situam-se os antecedentes de um típica família da classe média, em uma comunidade do interior do Estado de Nova Iorque. O pai de William Mosher possuía uma livraria. Com certeza, isso muito contribuiu para despertar no filho grande interêsse pela literatura e pela religião.

Sendo o segundo filho em uma família estreitamente unida de 8, desde muito cêdo William Mosher provou o sabor de uma legítima prática de responsabilidade. Nos dias em que Oberlin constituía uma das mais legítimas expressões do "foot-ball", no centro-oeste norte-americano, W. Mosher também soube ser um excelente "sportman".

A aprendizagem e o professorado alemão, à semelhança de tantas carreiras acadêmicas, surgiram como resultado de um interêsse nascido durante tempos do ginásio, por influência de um querido amigo da faculdade.

Poude, dessa maneira, em pouco tempo, conhecer o pensamento político alemão, do mesmo modo que dominar os elementos fundamentais de compreensão das instituições democráticas básicas da América.

A cultura alemã que o influenciara foi a dos pensadores e filósofos do século XIX — a mesma que também orientara os legítimos amigos alemães da democracia, como, por exemplo, Carl Schurz, cuja contribuição ao panorama cultural americano é, por todos os títulos, bastante expressiva.

Quando teve ensejo de ingressar no mundo da administração, William Mosher trouxe consigo, graças a tais antecedentes, certas crenças e traços de personalidade que muito contribuíram para dar forma e conteúdo ao seu programa. Era um liberal, mas um liberal combativo. Mosher acreditava sincera e profundamente na democracia, mas julgava, simultâneamente, que ela muito carecia de "leadership", de uma eficiente direção.

Já, então, se percebia nêle o profissional treinado e experiente, dotado de elevado senso de responsabilidade que seria mais tarde o famoso técnico e administrador. Por outro lado, afirmara-se o pensador político bem treinado, o professor egresso da Universidade conscio de seus deveres e disposto a aceitar a responsabilidade de guia e orientador político.

II

Sobrevindo a guerra, W. Mosher licenciou-se de Oberlin, procurando, em seguida, alguma tarefa para executar à altura de sua vocação e de importância em relação ao esfôrço nacional. Dêsse modo, procurou seguir a orientação de Charles A. Beard, então na direção efetiva do "Bureau of Municipal Research".

W. Mosher conhecera Beard por intermédio dos graduados de Oberlin, os quais posteriormente estudaram com Beard na Universidade de Columbia. Era de se esperar que Mosher seguisse, naturalmente, êsse roteiro, porquanto orientara os seus estudos, desde cêdo, no sentido da ciência política,

Beard trabalhava no estabelecimento de programas de treinamento de capatazes e chefes de serviço, em fábricas de guerra — o que na 2.ª guerra mundial se tornou conhecido como "treinamento especial de trabalhadores da indústria" (T.W.I.). Assim resolveu encaminhá-lo, juntamente com Ordway Tead e Henry Metcalf, para os "Cursos de Administração" especiais da Columbia e do "Bureau", então denominado "War emergency employment management courses". Por êsse motivo, passou W. Mosher a fazer parte do "Bureau of Municipal Research". Sua perene preocupação com os problemas de administração de pessoal consolidou-se de maneira definitiva ao penetrar, desta forma, pràticamente, no mundo da administração.

O fim da guerra encontrou Mosher em Washington, e não em Oberlin, com um "background" em administração de pessoal limitado à sua experiência de guerra. Na qualidade de observador, viu-se esquematizando um programa para o Presidente do "Comité Parlamentar Conjunto de Reclassificação de salários".

Encontrava-se associado com E. O. Griffenhagen, ambos na qualidade de principais conselheiros. Alguns sobrecenhos se franziram, diante da breve experiência profissional que o classificava. Contudo, essa presteza de se movimentar ousadamente era uma das características de Mosher, o que lhe dava, às vêzes, a aparência de impetuosidade. Os seus objetivos eram geralmente prefixados depois de cuidadoso raciocínio. Mas, uma vez determinados, marchava em sua direção, por meio da ação direta, embora talvez dispensando pouca atenção às possíveis repercussões colaterais. 25 anos depois, por exemplo, Mosher estava certo de que o destino da Universidade de Syracuse seria o de treinar homens para a administração internacional. Havia, em Syracuse, a essa época, apenas um homem que possuía experiência da Liga das Nações. Os esforços conjugados de seus colegas não bastaram para convencê-lo de que outros recursos essenciais, tais como quadros de funcionários, um bom *staff*, a localização, experiência e facilidades de contato com organismos ou agências internacionais estavam faltando, e que o novo programa não poderia eficientemente se sobrepôr ao da Maxwell School.

Uma vez entregue à pesquisa no campo da administração de pessoal, Mosher fez um levantamento da política de empregos seguida pelo Ministério dos Correios em 1921 (U.S. Post Office Department). Já então, voltar a ensinar alemão em Oberlin estava inteiramente fora de suas cogitações. Nêsse interim, Beard se retirara do "Bureau of Municipal Research" e Gulick se tornara seu diretor. Os outros membros do "staff" estavam primordialmente interessados em pesquisas. À vista dos antecedentes e do "background" profissional de Mosher julgou-se oportuno o momento para torná-lo responsável pelo programa de treinamento do aludido "Bureau". Nenhum leitor de "Public Administration Review" necessita de explicações exaustivas do que tenha sido êsse programa — a combinação de leituras e semanários, com incumbências "in loco" e tarefas predeterminadas, sob a supervisão de elementos mais experientes do "staff".

O "curriculum" integral, tão identificado com a "Maxwell Scholl" nos últimos 20 anos, estava em voga alí. No sistema Maxwell, o aluno ou a pessôa interessada concentra tôda a atenção no estudo exaustivo de determinado assunto, durante um certo número de semanas, mudando, depois, sua atenção completa para outra matéria. Por ocasião do ingresso de W. Mosher no "Bureau", o programa estava sendo repetido e conduzido por Gulick, Fordick, Ruml e outros — o grupo dos que estavam transformando o "Bureau" num legítimo Instituto Nacional de Administração Pública. Entusiasmava-os o ideal do treinamento para a administração pública, treinamento baseado em uma larga compreensão da economia, da psicologia social, de história, da estatística. Para tal fim, uma maior integração na Universidade parecia ser mais aconselhável e oferecer melhores garantias do que a simples "atmosfera" do escritório do famoso "261" — "o Bureau".

III

Por essa época, através do trabalho de uma comissão legislativa estadual, W. Mosher e Gulick entraram em contato com Frederick M. Davenport, professor profundamente interessado em po-

lítica prática, dedicado ao ensino de administração pública na "Hamilton College" e, ao mesmo tempo, senador estadual e congressista.

Davenport falou-lhes de uma proposta formulada por um rico advogado e industrial de Boston, George H. Maxwell, o qual criara e mantinha uma cadeira de Ciência Política na Universidade de Boston. Essa cadeira foi, posteriormente ocupada, durante anos a fio ,por Frederick A. Cleveland, ao se afastar do "Bureau of Municipal Research" e dos serviços que prestava ao Govêrno Chinês como consultor.

O programa da mesma, na Universidade de Boston, não conseguira satisfazer integralmente à Maxwell, o qual, por essa razão, encaminhou uma oferta ao Chanceler Flint, da Universidade de Syracuse — onde Maxwell fôra, aliás, aluno, — oferecendo-lhe uma dotação anual de U.S. ..... $25.000,00 para estabelecimento de uma escola especial de administração pública.

A única condição imposta era que Davenport fôsse conselheiro principal. Davenport e Maxwell ainda não se haviam encontrado. A preocupação fundamental de Maxwell era estimular o interêsse cívico e o florescimento das artes liberais.

Êle procurava, sobretudo, desenvolver uma *fonte perene de leaders e guias comunais bem informados, condição indispensável ao funcionamento eficiente de uma legítima democracia.*

Davenport, Gulick e Mosher observaram a mesma necessidade de administradores e líderes competentes, realmente bem treinados, para a condução dos negócios públicos.

A proposta de Maxwell vinha a calhar, oferecendo, de fato, a possibilidade de uma base universitária sólida ao programa de treinamento que Gulick e Mosher tanto procuravam.

Davenport e o Chanceller Flint concordaram que U.S.$25.000,000 anuais não bastavam. A pronta execução de um programa realmente eficiente exigiria o duplo dessa soma. Maxwell respondeu oferecendo-lhes US.$50.000,000 anualmente para o início das atividades de uma escola de "citizenship and public affairs". Êsse auxílio foi, pouco depois, substancialmente aumentado, e, após a morte de Maxwell, a Sra. Maxwell e os administradores de sua propriedade (entre os quais o próprio Davenport) prosseguiram no mesmo interêsse, culminando na doação, através da North American Holding Corporation, de uma valiosa propriedade : "Maxwell Hall".

A solene entrega de tão valioso donativo foi um dos grandes momentos da vida de William Mosher. Um ex-presidente dos Estados Unidos pronunciou o discurso principal. Os alunos mais antigos de William Mosher supreenderam-no, inaugurando uma placa com baixo relêvo do bom Deão na entrada do novo edifício.

Outro auxílio importante veio através de subsídios anuais da Fundação Rockefeller, o que tornou possível o oferecimento de bolsas de estudos e "fellowships" para a "Escola Superior de Administração Pública" (Graduate School of Public Administration).

Assim, em 1942, a "Maxwell School" da Universidade de Syracuse chamou a si e deu início, como parte de seu programa, às atividades de treinamento do instituto e alguns de seus métodos originais.

W. E. Mosher regressou a Syracuse a fim de se tornar seu Diretor e pouco depois Deão — cargo no qual se manteve por 21 anos.

Durante alguns anos os estudantes graduados em administração continuaram a se utilizar do Instituto como uma base para aprendizagem e prática efetiva no desempenho de algumas incumbências especiais. Então, vinham êsses estudantes para Nova Iorque em um grupo, pelo período de alguns meses.

Mas Mosher fêz arranjos mais próximos ,conseguindo que trabalhassem mais perto, sob a direção de Weller, do "Rochester Bureau of Municipal Research". Interrompeu-se, dessa forma, a ligação com o Instituto.

Davenport continuou — e continua — como conselheiro. Entretanto, é de inteira justiça afirmar que a escola se tornou, realmente, a escola de William E. Mosher.

Mosher entregou-se ao desenvolvimento da escola com indomável otimismo, energia e coragem — do que, aliás, muito necessitava para estabelecer as bases tão ardentemente desejadas em sua nova ambiência.

Uma de suas maiores responsabilidades consistia em promover uma efetiva participação dos cidadãos no Govêrno. Mas a Universidade não estava preparada para tal e, há alguns anos, não

poude abrir os seus salões a uma convenção estadual da "League of Women Voters". Mosher pensava que a participação dos cidadãos deveria começar pela base, no próprio lar.

Entretanto, os seus enérgicos e claros pronunciamentos a favor de uma melhor administração local — então rìgidamente controlada por uma máquina política — levaram a própria direção da Universidade e os políticos de Syracuse a aconselhá-lo a se moderar nos seus entusiasmos cívicos. Alguns dos mais ardorosos alunos tentaram aplicar os seus conhecimentos aos problemas locais. Não houve pedido que compelisse W. Mosher a refreá-los.

No período de 1928 a 1930, W. Mosher lutou energicamente a fim de conseguir obter do Govêrno Municipal a autorização e os recursos para instalação, na própria Universidade, de um "Bureau" de pesquisas municipais. Em sua breve existência, seus secretários foram Howard Evans, Paul Betters e Hubert Gallagher.

Os líderes ridicularizaram os seus relatórios e não havia então um grupo bastante forte de cidadãos capaz de impôr a sua aceitação aos responsáveis. Todavia, como sóe acontecer nesses casos, algumas das reformas sugeridas foram aceitas.

Com a depressão, a receita dos impostos municipais chegou a um estado tão crítico que um grupo alarmado de contribuintes resolveu dar à Escola uma nova oportunidade para estudar e relatar o problema de tributação da propriedade.

Novamente o prefeito ridicularizou o relatório apresentado, mas, não obstante, algumas de suas recomendações foram aceitas. Algumas vêzes os astutos políticos tentaram ridicularizar um ponto fraco qualquer, de uma das propostas de W. Mosher. A prática de um corajoso liberalismo nem sempre se coaduna com o rigorismo dos detalhes excessivamente minuciosos.

O desenvolvimento de um programa vestibular de "citizenship" veiu numa década, durante a qual os colégios secundários e as escolas superiores lutavam com dificuldades quanto à maneira de integrar os estudantes na civilização contemporânea, por meio de cursos de orientação de ciências sociais.

W. Mosher reuniu uma dúzia de jovens e ardorosos instrutores que elaboraram cursos, seminários, leituras e por fim, um manual — "Responsible Citizenship" — sob o seu estímulo e orientação. O curso era arrojado. Não fugia aos controvertidos e sérios problemas do mundo atual. Tratava, corajosamente ,dos assuntos relativos às questões trabalhistas, à propriedade dos serviços de utilidade pública, e, à necessidade imperiosa de colaboração internacional.

Podia ser que todo êsse esfôrço estivesse um pouco acima das possibilidades de alguns dos estudantes que vieram à Syracuse, procedentes dos colégios secundários ou escolas do interior de New York. Mas era, indiscutìvelmente, estimulante para os melhores alunos e para os instrutores.

As energias de W. Masher se concentraram no objetivo de preparar os estudantes, tornando-os cidadãos à altura das responsabilidades da vida política e social. Por exemplo, apoderou-se do "Town Hall of the Air" — o famoso programa de rádio — utilizando-o como uma "garrafa" para o seu "elixir" político.

Em primeiro lugar conseguíu irradiar êsse programa nacional do próprio "auditorium" de Maxwell Hall, modificando-o a seu talante e compelindo elementos locais, quer da Faculdade, quer simples cidadãos, a responder às questões de onde estivessem, tomando, assim, parte direta nas discussões.

Quando essa técnica fracassou Mosher continuou usando "broadcast" de âmbito nacional, porém substituindo os oradores locais. Um Comité de estudantes era responsável pela organização e administração dêsses "Forums" noturnos das sextas-feiras. Êsses estudantes se reuniam semanalmente sob sua direção e W. Mosher se dedicava a êsse trabalho com tremenda energia, compelindo, pelo exemplo, os 50 ou 60 estudantes dos cursos superiores de administração a fazer o mesmo.

Até mesmo os visitantes da Universidade eram às vêzes, obrigados a debater um assunto para o qual o respectivo interêsse e preparo eram talvês, sòmente, perfunctórios. O fato é que não havia maneira de se responder "não" ao Deão W. Mosher.

Era talvês, traço característico de sua mentalidade, apreciar tão categòricamente essa maneira de equacionar problemas básicos. W. Mosher tinha os "forums" em alta conta. Gostava, sobremodo, do clarão resultante das centelhas produzidas pelo conflito dos pontos de vistas opostos ou

contraditórios. O choque dessas contradições era-lhe, talvez, mais perceptível, do que a apresentação de frios esquemas sinóticos.

Levar adiante a participação e a liderança dos cidadãos na vida política era um dos mais poderosos interêsses de William E. Mosher. Gostava de encorajar os estudantes que batiam à porta das casas durante as campanhas eleitorais. Entretanto, W.E. Mosher nunca procurou influenciá-los pró ou contra qualquer candidato. Pelo contrário, raramente Mosher tomava parte nas competições locais. Mas, um dos grandes princípios pelo qual êle se batia *era o da participação de todos os cidadãos na vida política*.

Êsse espírito, algumas vêzes, não era bem compreendido e apreciado pelos administradores da Universidade ou mesmo pelos demais professores. Aos que concluíam os seus cursos de administração, W. E. Mosher inspirava-lhes os ideais de aprimoramento contínuo do govêrno, a expansão do sistema do mérito e da administração científica. Aos que se tornassem funcionários públicos de carreira aconselhava o ideal da neutralidade política, como altamente desejável no Serviço Civil. Na última década de sua vida, a promoção dêsses ideais democráticos tornou-se para êle uma paixão.

A "Association of American Colleges" dispunha de um "comité" cívico do qual Mosher era o presidente e servia como instrumento de difusão dessas idéias. Por diversas vêzes esteve a ponto de obter doações ou subsídios que lhe permitissem lançar um ambicioso programa de escola nacional. Nunca, porém, procurou Mosher escrever sôbre êsse empreendimento mas discutiu-o, por tôda a parte, com chefes políticos locais, — líderes políticos, com o presidente da American Bar Association, com Wendell Willkie, com Thomas Dewey e nas reuniões da "American Political Science Association" — procurando elaborar um plano que tornasse possível uma maior participação dos intelectuais, professores, estudantes, etc., na vida política. Enquanto Tobin ensinava em Dartmouth, êle e Mosher juntos, organizaram um ativo grupo de ex-alunos do "Dartmouth College". Durante a 2.ª guerra mundial W.E. Mosher interessou o Exército e a Marinha no assunto, mostrando-lhes a importância da participação de seus homens na vida política, ao regressarem.

IV

O domínio da vida política pela concentração monopolística da riqueza — representada pelas grandes Companhias de Serviços de Utilidade Pública aí por volta de 1920 — tal era, precisamente, a ameaça mais forte ao liberalismo militante de W.E. Mosher.

Escreveu em companhia de Crawford um volume sôbre a regulamentação dos serviços de utilidade pública e colaborou, com Bonbright e diversos autores, em outro.

Forneceu, assim, os elementos que serviram de base à revisão das leis reguladoras do Estado de Nova York — leis essas sempre associadas, no espírito público, com as figuras de Roosevelt e Coronel Donovan.

Eis senão quando, no segundo ano do "New Deal", êle foi convidado para empreender a sua maior realização fora do mundo universitário.

Basil Manly, vice-presidente da "Federal Power Comission" foi comissionado para fazer um levantamento nacional sôbre energia elétrica por uma "executive order" do Presidente. Subseqüentemente, uma resolução conjunta do Congresso alargou a amplitude do decreto do Presidente, estendendo-a ao exame das tarifas de eletricidade.

Mosher não quiz, a princípio, aceitar a responsabilidade pela execução dêsse levantamento. Viu que se tratava, na realidade, de uma vasta tarefa administrativa em uma área nunca dantes explorada em tal escala. Tratava-se ,também, de um enorme trabalho de pesquisa, dotado de "alta voltagem" política. Muitos dos técnicos disponíveis teriam de ser obtidos nas próprias companhias particulares de serviços de utilidade pública. Mas aceitou.

E, conforme esperava, teve dificuldade com alguns membros importantes do "staff" técnico. Foi ridicularizado pela imprensa das companhias como "o professor". Nem sempre hábil ao repelir o ataque dos políticos interessados, Mosher conhecia realmente o suficiente sôbre tarifas e funcionamento dos serviços de utilidade pública

para não se deixar vencer. Apegou-se ao trabalho e teve sempre o apoio de Roosevelt e Manly.

As contribuições dêsse levantamento são realmente incontestáveis. A divulgação dos dados comparativos sôbre as tarifas, comunidade por comunidade, nos jornais locais, tornou possível aos consumidores formular perguntas que só admitiam uma resposta: redução de tarifas. Êsse levantamento tornou-se, depois, uma função normal permanente da "Federal Power Comission". E' interessante observar que Mosher pôs à prova, durante todo êsse tempo, as suas idéias. Deixava que os fatos falassem por si e que outros dêles extraíssem as conclusões.

De 1939 a 1940 foi Presidente do Comité executivo da "Governamental Research Association" num momento crítico de seu desenvolvimento.

W. E. Mosher foi, aliás, o seu primeiro presidente. Não fôra antes diretor de algum "Bureau" local particular — o que, na realidade, tinha a significação de uma verdadeira homenagem por parte de um grupo tenaz e prático que sempre evitara, em sua Associação, qualquer coisa que pudesse ser considerada como "acadêmica" ou "professoral".

Efetivamente, os sócios-fundadores sempre observaram durante mais de uma década, com desconfiança, a infiltração na G.R.A. (Governmental Research Association) de professores universitários e adiministradores públicos. Êstes procuravam nas convenções anuais um Forum para discussão de questões de interêsse público ou de política e do lugar da administração em uma sociedade em transformação. Aquêles tinham sempre em vista o problema de como operar ou conduzir um "Bureau" local mantido pelos cidadãos, em caráter privado. Como resultado, nenhum dos grupos obtinha na Associação a satisfação desejada.

Foi durante a presidência de W.E. Mosher que essas duas fôrças se moveram em busca de uma resolução. O sentimento se cristalizou no sentido de que os Estados Unidos já se encontravam preparados para manter uma sociedade de administração pública para administradores — necessidade essa que nem a "G.R.A." nem a "American Political Science Association" poderiam preencher satisfatòriamente sem negligenciar seus constituintes já estabelecidos nos "bureaux" de pesquisas e nas universidades. Dessa forma, Mosher foi quem propôs a organização da "American Society for Public Administration" na Convenção anual da G.R.A. em Princeton, no mês de setembro de 1940.

Foi também quem presidiu à sua organização em Washington em dezembro de 1940 e, ao mesmo tempo, serviu como seu 1.º presidente.

O tema de sua mensagem presidencial foi o mesmo sôbre o qual chamara a atenção quando membro do Comité Especial de Pesquisas sôbre Administração Pública do "Social Science Research Council". Isto é, Mosher *salientou "a importância da classificação como base para uma ciência da administração"*: *"Precisamos de colecionar e agrupar centenas, ou mesmo, milhares de casos, em torno dos problemas centrais de organização administrativa e de contrôle". "Foi assim que a zoologia, a botânica e outras disciplinas cresceram e se transformaram em ciências". "Até que possamos estabelecer analogias, semelhanças e diferenças não poderemos considerar a administração uma ciência; será, apenas, arte".*

O ingresso de W.E. Mosher na administração pública se fez através de um programa de treinamento de trabalhadores nas indústrias de guerra. Aliás, a administração de pessoal sempre foi para êle um campo de muito maior interêsse do que o da regulamentação dos serviços de utilidade pública.

Administração de pessoal era uma das seções do "Curriculum" que êle, pessoalmente, escolheu para ensinar. Dêsse ensinamento surgiu o texto do conhecido manual "Public Personnel Administration" escrito em colaboração com J. Donald Kingsley. Êsse foi o primeiro tratado sistemático de sua espécie a ser publicado. Enquanto muitos dos seus captítulos se referem aos elementos formais da técnica, como, por exemplo, classificação, W. Mosher jamais perdeu de vista a prespectiva de que, apesar de qualquer tratamento científico, a administração de pessoal cogita acima de tudo, de sêres humanos trabalhando juntos, em grupos.

Mosher gostava de dizer que os sêres humanos gastam quase todo o seu tempo trabalhando e que seu contentamento, adequação ao trabalho e bem-estar, são mais importantes do que a conclusão de uma tarefa.

W.E. Mosher foi muito influenciado por Mary Follet, cujos livros êle recomendava aos alunos. Seus trabalhos iniciais com Ted e Metcalf influenciaram-no também.

Seus profundos conhecimentos e domínio dos assuntos de administração de pessoal e regulamentação de serviços públicos tiveram origem fora da Universidade. Uma de suas principais atividadades durante a 2.ª guerra mundial consistiu em meses de trabalho junto ao "State Department", no momento em que êste se encontrava a braços com a sua reorganização ,procurando adaptar-se às novas condições e às responsabilidades do após-guerra. Mosher introduziu no Departamento de Estado novos métodos de aperfeiçoamento de sua política de pessoal.

V

Aí estão as influências, os traços de personalidade, os interêsses dominantes, os antecedentes, em resumo, o "background" que Mosher trouxe à direção da Maxwell School durante 20 anos — primeiro como diretor e depois, Deão da famosa escola.

Os que ainda não conhecem o "curriculum" da Maxwell School encontrarão uma aguda e sistemática descrição na obra de George A. Graham "Education for Public Administration" (Public Administration Service, 1941 — pg. 158-74). Um dos mais significativos julgamentos dos cursos vem dos que os concluíram como graduados — muitos dos quais se encontram nos mais altos cargos da administração — federal, estadual ou local.

Se há um ponto de vista uniforme comum, uma nota dominante entre êles, é a visão retrospectiva de W.E. Mosher. Todos concordam que o "Dean" deu uma inspiração, um impulso, um entusiasmo sem precedentes à escola e aos seus trabalhos — o que constituía algo de inesquecível e de valor incalculável para todos os que tiveram a oportunidade de conhecê-lo. Êsses imponderáveis tornavam a lembrança de W.E. Mosher imorredoura e valiam afinal, mais do que qualquer elemento do "curriculum".

No começo, os cursos se destinavam ao treinamento de homens para a administração das cidades. Estudantes já prèviamente preparados em ciências sociais atacavam de rijo os problemas de obras públicas municipais, no espaço de 9 semanas durante as quais voltavam a Syracuse bem equipados de todos os instrumentos indispensáveis — embora não conseguissem realmente, dentro de tão pouco tempo, se transformar em "surveyors".

Em seguida, apesar de não possuírem prévios conhecimentos legais, os estudantes tinham de mergulhar na leitura de mais de 400 casos, em 5 semanas de direito administrativo, até que suas cabeças começassem a espoucar como rôlhas de garrafas. E assim por diante: saúde, bem estar social, contabilidade, mensuração de atitudes e opinião pública, polícia, orçamento, pessoal — tudo em proporções que os médicos denominariam de doses macissas. 2 ou 3 horas diárias de conferências ,leituras, etc., talvez algum "volley-ball" antes do jantar, no "Gymnasium" ainda ressonante das vitórias sportivas do ano anterior, refeições baratas na "cafeteria" da Universidade e, finalmente, noites de leituras e discussões com a turma.

Às vêzes, um acontecimento desconcertante. Um conferencista qualquer que deveria ser "professor-visitante" dos Cursos por algum tempo, fôra compelido a adiar a visita, por qualquer pretexto. O Deão estava fora, geralmente em Washington. Então um telegrama chegava: "Que um dos "instrutores-residente" assumisse a direção da classe por uma semana". Assinado "Mosher". Dedicar pormenorizada atenção à coordenação suave dos problemas não fazia parte do universo de interêsses do Deão.

Fazia parte integrante do programa para graduação como um "Master of Public Administration" (M.P.A.) a apresentação de uma tese escrita. E esta tinha de ser desenvolvida após o field assignment" em Rochester, Albany, ou qualquer outro lugar nos meses que se seguiam depois de concluído o programa normal de aulas e conferências. (Êsse "field assignment" constituía também um dos pontos do programa geral).

Nos primeiros anos algumas teses versavam sôbr eassuntos de interêsse atual para a "State Municipal League" e eram distribuídas aos seus membros como um dos serviços da organização. Gradual, embora um pouco inconscientemente, o Deão permitiu que essas brochurasinhas delgadas se transformassem em documentos polpudos e substanciosos de 200 páginas — até que — consoante a hábil observação dos estudantes — elas já po-

diam, perfeitamente, habilitar os seus respectivos autores ao doutorado. Cada membro da Faculdade parecia livre para exigir um maior desenvolvimento do capítulo que lhes despertasse o maior interêsse. O dia dos ex-alunos trazia, geralmente, uma verdadeira procissão de graduados que voltavam para felicitar o Deão. Alguns dêles, 4 ou 5 anos fora da escola, solicitavam aceitação para suas teses sem nenhum reexame substancial posterior. Foi um graduado de Syracuse que já era, aliás, Comissário de rendas de um Estado, que observou colèricamente que muitos, exatamente como êle, ao pleitearem um emprêgo ,sòmente poderiam escrever "former fellow, Syracuse" e não "M.P.A., Syracuse", porque suas teses nunca haviam sido aceitas. À medida que a depressão se aguçava, as exigências locais sèriamente diminuiram as possibilidades de trabalho para os homens treinados em Syracuse, mesmo para os que quizessem seguir uma carreira na administração municipal, embora começando pelo último degrau da escala.

Entretanto, a adoção de novas responsabilidades pelo Govêrno federal, a renovação do interêsse pelos problemas administrativos nos diversos órgãos federais, abriram novas "avenidas" de possibilidades aos graduados em administração pública. Só muito vagarosamente é que W. Mosher mudou o conteúdo do programa de treinamento. A duração dos cursos se desdobrou, pasando a ser de 2 anos em 1936. Mas, quanto aos objetivos, não ocorreu nenhuma mudança radical. Os candidatos a emprêgo em qualquer secção de análises de métodos, de uma divisão de um órgão federal qualquer, ainda se consumiam sôbre plantas, projetos (blueprints) e orçamentos de obras públicas. O aparecimento da política de administração fiscal como uma importante tarefa do govêrno nacional, envolvendo administração no mais alto nível, ainda não se refletia no "curriculum" de Syracuse.

VI

E no entanto... um graduado pela Universidade de Syracuse depois de 10 anos, com uma fôlha de serviços de primeira categoria em administraçãoã de pessoal quer de âmbito civil ou militar exclamou, recentemente: "Certamente que me estafei seguindo aquêle curso de Obras Públicas; verifico que êle foi para mim tão útil quanto qualquer outra parte do "curriculum". Um outro graduado, há 15 anos fôra de Syracuse, realizou trabalhos excepcionais em organizações inter-estaduais, regionais e até mesmo internacionais. Pode-se criticar, dizia êle, que havia um certo aspecto de "gadgetry" no curso. Mas, os tempos conspiraram naturalmente no sentido de salientar a "gadgetry", porque havia um crescente mercado para o "administrative gadgeteer". Além disso, Mosher jogava estudantes inexperientes, ora em um levantamento de natureza policial, ora na tarefa de elaborar um relatório sôbre a organização de um Departamento de Saúde ou em um estudo de classificação do pessoal! Os seus rapazes eram treinados no sentido de jamais se atemorizarem sôbre qualquer coisa ou jamais recuar em face de qualquer obstáculo. A semelhança do gato prêto, êles aterrisavam sempre sôbre seus próprios pés com facilidade, não importando a maneira como fôssem atirados pela janela afora. A êsses comentários muitos semelhantes se poderiam seguir. O curso era pesado. Tinha os seus pontos particularmente duros e difíceis. Mas, dava origem a um ponto de vista comum e fomentava entre os alunos uma explendida solidariedade. O liberalismo militante de Mosher completava a natureza analítica e reflexiva dos seus associados, dando-lhes um enérgico impulso. "Coragem, homens!", exclamava êle: Essas reformas devem ser realizada. "Gadgetry" e idealismo, se quiserem.

Dois outros aspectos da maneira de como dirigia a escola ,merecem ser comentados. *A seleção dos candidatos era rigorosa. Apenas, cêrca de* 15 *homens e mulheres foram escolhidos entre algumas centenas de candidatos a medida que os padrões da escola se tornavam largamente conhecidos e o seu prestígio de âmbito nacional.*

Elementos de seleção não eram apenas a excelência acadêmica mas, ao mesmo tempo, capacidade de liderança revelada pelo exame das atividades universitárias do candidato.

Era possível aconselhar a um candidato curioso que uma "Phi Beta Kappa Key" de pouco valeria a não ser que êle houvesse também sido gerente ou administrador do team de baseboll ou mesmo presidente do Conselho de estudantes. Como resultado dêsse cuidado na seleção, houve algumas preciosas equipes, de número reduzido embora, em duas décadas.

Uma vez que êsses dificilmente selecionados estudantes concluíam seu treinamento, Mosher era

incansável nos seus esforços de obter-lhes uma colocação adequada.

Muitas de suas ausências do "campus", que pareciam uma falta de atenção aparente com relação a pormenores de ordem administrativa, se deviam, na verdade, ao fato de que Mosher "trabalhava" as autoridades que revelavam pouca vontade de aceitar os homens de Syracuse como aprendizes ou principiantes nos govêrnos federal e estadual. Syracuse não jogava fora graduados para tentar a sorte e encontrar o seu próprio caminho. Além disso, o espírito de solidariedade alimentado pela intensa comunhão reinante, durante o curso, era tão grande que se tornou axiomático, que, se um homem de Syracuse fôsse colocado em um "bureau" qualquer, dentro de alguns anos as portas estariam abertas para meia dúzia de seus companheiros. Mosher procurou se afastar do treinamento de "staff technicians" nos seus últimos anos. Êle viu a direção pela qual professores de administração devem se orientar a fim de alargar sua eficiência — o que talvez se possa tornar uma preocupação fundamental da educação do após guerra para os serviços públicos: *como treinar oficiais de linha, a semelhança do que o Exército faz nas suas escolas de comandos*.

Durante alguns anos, funcionários distritais do Departamento de Saúde de Nova York (New York State Health Department) vinham a Syracuse mensalmente, durante o inverno, para aprender métodoh de execução eficiente, relatórios, normas de supervisão e aconselhamento em relação aos Departamentos locais de Saúde.

Mosher serviu em um Comité da Associação Americana de Saúde Pública e procurou, embora sem resultaros bastante visíveis, convencer ao chefe de uma grande escola de Saúde Pública que os seus graduados não obstante bem sucedidos, gastariam pouco tempo em laboratórios e muito em administração, e que deveriam receber treinamento adequado às suas carreiras efetivas.

Agiu de modo semelhante em relação aos trabalhadores sociais e experimentou efetivar intercâmbio de estudantes com a New York School of Social Work. Por vários anos antes da guerra, a "New York State School of Forestry" enviou um de seus melhores alunos graduados para seguir os seus cursos. Isto, porém, sabia-o perfeitamente, não era o bastante. Pouco antes de sua morte elaborava pacientemente um artigo para esta Revista, "Public Administration Review", sôbre o treinamento de administradores de linha e estava muito preocupado com as verdadeiras conclusões.

Mosher jogou baseból com seus filhos até depois de 40 anos. Jogou tenis até os 50. Foi um caminhador vigoroso até a sua morte. Quebrou o pulso enquanto esquiava, aos 60 anos de idade. A fratura não o feriu tanto quanto a repreensão do médico: "Que direito tinha êle de patinar em sua idade?".

Em casa, Mosher raras vêzes falava sôbre assuntos de administração, embora discutisse avidamente problemas políticos e sociais com sua família. Mosher ia muito pouco à Igreja, mas era profundamente interessado nos princípios cristãos e praticáva-os.

Conhecia muito bem a sua Bíblia, citando-a larga e livremente. Mosher era bàsicamente um educador. Tinha um interêsse profundo pelos estudantes como sêres humanos, nos seus sucessos. Nenhuma oferta de outros tipos de trabalho, por mais agradáveis e bem remunerados que fôssem, poderia afastá-lo de sua classe ou de suas aulas.

Seu brado de "coragem, homens!" ressoará perenemente no coração de todos os que os conheceram. Desapareceu um batalhador de grandes e nobres causas, deixando um claro dificilmente preenchível.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Govêrno Territorial do Brasil Central

(*Projeto e justificação do Conselheiro Océlio de Medeiros*) 1947

Na sessão de 23 de fevereiro do corrente, do Conselho Diretor da Fundação Brasil Central, o Dr. Océlio de Medeiros, membro do referido Conselho, apresentou o seguinte projeto, com a justificação que se segue:

* * *

"PROJETO

Lei n.º..... de.... de..... de 1948.

(*Institui o Govêrno Territorial do Brasil Central na área de operações da Fundação Brasil Central e dá outras providências*).

Art. 1.º Fica instituído, na área de operações da Fundação Brasil Central, e com sede em Aragarças, o Govêrno Territorial do Brasil Central, com a finalidade de centralizar, sob a autoridade de um proposto da União, os serviços administrativos aí executados e a serem executados pelo Govêrno Federal.

Art. 2.º A União, por intermédio da Fundação Brasil Central, firmará convênios com os Estados cujos limites integram essa área, no sentido da cessão, pelo prazo de cinqüenta anos e sem indenizações, dos territórios que ficarão sob jurisdição do Govêrno Territorial do Brasil Central.

Parágrafo único. Extinto o prazo da cessão, as áreas territorializadas volverão a integrar a superfície dos Estados a que pertencem, transferindo-se aos respectivos govêrnos todos os benefícios, melhoramentos e serviços executados pelo Govêrno Territorial, sem ônus de qualquer espécie.

Art. 3.º As áreas cedidas pelos Estados constituirão os distritos territoriais em que se exercerá a jurisdição do Govêrno Territorial do Brasil Central.

Art. 4.º O Govêrno Territorial do Brasil Central compreende:

I — Governador, de livre nomeação do Presidente da República e que exercerá cumulativamente as funções de Presidente da Fundação Brasil Central;

II — Conselho Administrativo (C.A.), constituído dos diretores de serviço, sob a presidência do Governador:

III — Serviço de Administração Geral (S.A.G.);

IV — Serviço de Engenharia e Obras (S.E.O.);

V — Serviço de Educação e Saúde (S.E.S.);

VI — Serviço de Organização da Produção (S.O.P.);

VII — Serviço de Imigração e Colonização (S.I.C.);

VIII — Serviço de Segurança Pública (S.S.P.);

IX — Serviço de Geografia e Estatística (S.G.E.);

Art. 5.º A Fundação Brasil Central poderá transferir ao Govêrno Territorial os serviços de natureza pública que lhe estão afetos, excetuando-se os de finalidade comercial e industrial.

Art. 6.º O Govêrno Territorial não poderá manter emprêsas, estabelecimentos e demais organizações de exploração lucrativa, as quais, desde que não interessem *exclusivamente* à iniciativa particular, ficarão a cargo da Fundação Brasil Central, na forma de seus Estatutos.

Art. 7.º Ultimados os convênios de que trata o art. 2.º desta lei, a Fundação Brasil Central apresentará ao Presidente da República o regimento do Govêrno Territorial do Brasil Central.

Art. 8.º Ao Govêrno Territorial do Brasil Central se estende o mesmo regime de administração financeira dos Territórios Federais.

Art. 9.º Revogam-se as disposições em contrário.

* * *

JUSTIFICAÇÃO

GOVÊRNO TERRITORIAL DO BRASIL CENTRAL

A Fundação Brasil Central, após os êxitos e fracassos dêsse primeiro período de experiência, — desde sua criação até o presente momento, em que se comprova o *deficit* dos estabelecimentos comerciais e industriais de retaguarda, — não pode deixar de buscar, nos amplos veios da pesquisa administrativa, uma fórmula de salvação, capaz não só de proporcionar-lhe os meios emergenciais de que necessita, para satisfazer aos seus inadiáveis compromissos, como também de assegurar a continuidade do excelente desempenho, que os fatos já comprovam, das funções governamentais que lhe competem.

2. Reestruturação administrativa, pela reforma do sistema estatutário; operação de crédito junto ao Banco do Brasil; adiantamento das dotações que o govêrno lhe outorga; inclusão da entidade ou da área que realmente governa, no plano, ainda a ser elaborado, de valorização econômica da Amazônia, — tudo isso, conquanto recomendável, conforme consta de parecer já aprovado pela Comissão de Orçamento e Contas, não parece atender, em definitivo, às suas reais necessidades.

3. A Fundação Brasil Central, que surgiu apenas com um objetivo de desbravamento, — a única tarefa que vem cumprindo ousadamente através das heróicas incursões do Coronel Vanique à frente da Expedição Roncador-Xingú, tem evoluído consideràvelmente nas suas finalidades, na sua natureza, no seu campo de ação e na sua estrutura, a tal ponto que já se define o presente dilema: *ou a Fundação para de crescer, constrangendo-se dentro de finalidades mais práticas e reais, ou culminará em fracasso definitivo pelo acúmulo de compromissos que não poderá satisfazer.*

4. O referido crescimento, entretanto, não pode ser apreciado exclusivamente como uma condição negativa de existência, mas, sim, como um fenômeno natural de evolução, que devemos estudar em face das realidades, das possibilidades e das conveniências, para não cometermos o absurdo de querer calçar sapatos de anão em pés de gigante...

5. Dentro dêsse raciocínio, — e aceitando em definitivo a tese de que a Fundação Brasil Central não deve nem pode ser extinta, — julgamos oportuno atender às necessidades de crescimento progressivo da mesma, com uma fórmula capaz de comportá-la, na conformidade do projeto que submetemos à apreciação do Conselho Diretor, requerendo seu encaminhamento à Consultoria Jurídica, para fins de informação, e às comissões competentes, para que emitam pareceres a respeito, de modo que possa o referido projeto ser encaminhado à Câmara, acompanhado de Mensagem do Sr. Presidente da República.

6. A instituição, na área de operações da Fundação Brasil Central, do Govêrno Territorial do Brasil Central, na forma proposta, pode suscitar, de fato questões tanto de ordem jurídica, referente à constitucionalidade, quanto de ordem política, atinente à conveniência do projeto.

7. Sob o primeiro aspecto, isto é, o da constitucionalidade, impõe-se considerar, antes de tudo, que o projeto não visa à criação de um novo Território Federal e sim a instituição de um Govêrno ou de uma Administração Territorial, na área já de fato governada pela Fundação Brasil Central.

8. Mesmo que não seja levantada a tese da impropriedade da denominação de *Govêrno* a um conjunto de órgãos administrativos que operarão, tècnicamente centralizado e polìticamente coordenados, sob a autoridade de um delegado do Govêrno Federal, com o título de Governador, — mister se torna ainda considerar que a instituição do referido Govêrno Territorial na área de operações da Fundação Brasil Central não implica intervenção nem impõe desmembramento, porquanto resultaria de convênios a serem firmados entre a União e os Estados interessados. Daí a sua constitucionalidade, mesmo arguindo-se que à instituição do Govêrno Territorial do Brasil Central, culminaria, a *posteriori*, com a existência, de fato, do Território Federal do Brasil Central, com duração limitada.

9. Em todo caso, e a fim de melhor esclarecer a matéria, estudemos o problema dos Territórios à luz dos dispositivos constitucionais vigentes.

10. Aliás, já se processa, no seio do próprio Parlamento, um sério movimento de opinião, no sentido da criação de novos Territórios e do restabelecimento do Território Federal de Ponta-Porã, que foi extinto, conjuntamente com o do Iguassú, pelo art. 8.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 18 de setembro de 1946.

Para reforçar êsse movimento, existe um excelente projeto, da autoria do Deputado Afonso de Carvalho.

11. Interessante é observar que o motivo invocado para o restabelecimento não é apenas o "interêsse da defesa nacional", em que se baseou exclusivamente o legislador de 37 para criar Territórios, com partes desmembradas de Estados, o que veio provar que tínhamos razão, quando, por interpretação do texto, não quisemos dar ao art. 6.º da Carta anterior um sentido estritamente militar.

12. Os motivos agora são mais amplos, como se os fatos viessem confirmar nossas deduções anteriores. E' que, com a devolução das áreas territorializadas aos Estados a que pertenciam, voltaram as mesmas ao abandono e à precariedade de outrora, com trágicos reflexos na economia dos Estados em cujo centro de interêsses se situam.

13. A oportunidade porém, não é para rememorar o êrro em que laboraram os parlamentares que lutaram pela extinção dos Territórios e que, no recinto da própria Assembléia Constituinte, procuraram destruir as patrióticas razões em que nos inspiramos, na defesa de um dos maiores atos do Govêrno de fato.

14. Queremos, apenas, perguntar: poderão ser criados novos Territórios em face da Constituição de 18 de setembro de 1946? Na resposta a essa pergunta é que reside a sorte daquêle movimento.

15. Tratando-se, especificamente, do caso do Território Federal de Ponta-Porã, a questão não comporta longas discussões, em virtude do dispositivo expresso, mesmo que se tenha em vista uma entidade com outros limites, na região em que se processou a territorialização.

16. Na realidade, se a Assembléia teve o poder de extinguir, pode ter, também, o poder de restabelecer.

17. Seria até conveniente, nêsse sentido, emendar a Constituição, por falha e omissa, nos têrmos do art. 217, Título IX, das disposições gerais.

18. Sob êsse aspecto, poderia ser arguida de capciosa qualquer inteligência da proposta com o § 6.º dêsse artigo, pois o restabelecimento do Território Federal de Ponta-Porã e a criação de outros Territórios não constituiriam projetos tendentes a abolir a Federação ou a República, consultados os meios constitucionais preconizados no próprio texto.

19. Além do mais, o Direito Constitucional Moderno rejeita a tese da imutabilidade das Constituições. No caso dos Territórios Federais, a Constituição deve de ser emendada.

20. Para os fins em vista, devem ser considerados três tipos de Territórios: os que venham a pertencer ao país, como o do Acre; os de fronteira e os centrais.

21. Quanto ao primeiro tipo, voltamos ao mesmo silêncio da Constituição de 91, que os fatos se encarregaram de contrariar.

22. Não poderia acontecer outra questão idêntica à do Acre, que provocou solução extra-constitucional do Congresso?

23. Não há mais dúvida sôbre a doutrina de Marshall a respeito, pois o Brasil, como Nação que é, pode entrar em guerra ou litígio e daí sua base física poderá aumentar, por aquisição de território sob qualquer título legítimo. E, sob essa doutrina, como se procederá em face do silêncio constitucional?

24. A Constituição, no seu art. 1.º, Título I, dispõe que "Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República". Pelo § 1.º dêsse artigo, "A União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios".

25. Ora, não há nenhuma especificação numérica ou nominal dos Estados e Territórios.

26. Para corroborar a dedução lógica dêsse dispositivo, há os arts. 2.º e 3.º, por onde se conclue:

> a) novos Estados poderão ser formados, por incorporação dos Estados entre si, subdivisão ou desmembramento, mediante voto das respectivas assembléias legislativas, plebiscito das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional (art. 2.º);
>
> b) novos Estados poderão surgir pela elevação à categoria de Estado dos Territórios, mediante lei especial (art. 3.º);
>
> c) novos Territórios poderão surgir, pela subdivisão dos Territórios existentes (art. 3.º).

27. Por essa interpretação parcial de dois artigos, a União poderá comportar, ainda, novos Estados e Territórios, além dos existentes.

28. Até aí, porém, a matéria é clara. Mas permanece a pergunta: além dessas formas previstas, novos Territórios poderão ser criados, sem falar

nos que venham a pertencer ao país por qualquer título legítimo, conforme a doutrina de Marshall?

29. Aos federalistas extremados a resposta é pela negativa sistemática, em virtude da manifesta repugnação pela idéia do desmembramento, pois, para êles, desmembrar um Estado, mesmo com assentimento de seus poderes, constitue ato que fere a Constituição e a República, destruindo a idéia de Federação.

30. Considere-se, agora, a região de fronteiras, que se inclue na superfície dos Estados.

31. Pelo art. 5.º, compete à União organizar a segurança das fronteiras (IV) e superintender, em todo o território nacional, os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras (VII).

32. Pelo art. 34, incluem-se entre os bens da União (I) "os lagos e quaisquer correntes de água em terrenos do seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limite com outros países ou se estendam a território estrangeiro, e bem assim às ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países"; (II) *a porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras*, às fortificações, construções militares estradas de ferro (*o grifo é nosso*).

33. Pelo art. 180, seus itens e parágrafos, o poder dos Estados, ou melhor, a competência dos governos estaduais, está limitada nas zonas indispensáveis à defesa do país.

34. Todos êsses dispositivos estão carecendo de regulamentação pela legislação ordinária, tendo em vista o novo espírito constitucional.

35. Pergunto: não poderá a União criar Territórios Federais em regiões onde êssse dispositivos tenham aplicação global?

36. Quanto aos territórios centrais, como por exemplo na região paraense do Xingú, a matéria é mais séria.

37. Há a considerar, em primeiro lugar, o respeito à autonomia municipal e o consentimento dos Estados, aos quais conforme o § 1.º do art. 18, "se reservam todos os poderes que, implícita ou explìcitamente, não lhes sejam vedados" pela Constituição.

38. No caso da região do Xingú, por exemplo, o Estado do Pará, com a aprovação de sua Assembléia Legislativa, poderá ceder a União uma determinada área, a fim de ser erigida em Território Federal, mediante acôrdo.

39. Tal cessão não seria eterna, pois mesmo os Territórios existentes poderão volver a participar dos Estados de que tenham sido desmebrados, conforme o art. 3.º. A cessão de Territórios à União é matéria virgem no constitucionalismo americano, de onde temos, haurido as idéias fundamentais do nosso pedarilismo. No Brasil, entretanto, cujos problemas diferem dos norte-americanos, o fenômeno já se registra.

.40 Como se vê, não existindo na Constituição nenhum dispositivo que vede expressamente a criação de novos Territórios, a matéria exige interpretação e impõe a necessidade de uma séria revisão constitucional a respeito. Clamamos não só por essa revisão como também pela emenda da própria Constituição sôbre a matéria.

41. Pelo exposto, concluimos que a instituição de Govêrno Territorial do Brasil Central, na área de operações da Fundação Brasil Central, conforme consta do projeto, *não significa intervenção nos Estados*, cujos limites se estendem a uma região ainda por desbravar, *nem tãopouco implica desmembramento de território estaduais*, nas partes que seriam diretamente administradas pela União, através dos serviços que se centralizariam sob a autoridade do prepôsto do Govêrno Federal, Governados ou administrados.

42. Tratando-se de *cessão* de áreas ainda inexploradas, por tempo determinado, mediante convênios entre os Estados interessados e a União, não haveria intervenção nem desmembramento, mas sim acôrdo de vontades, de interêsse tanto para a União quanto para os Estados compreendidos naquela desconhecida superfície, ainda por delimitar, e onde foram feitas importantes doações territoriais à Fundação Brasil Central.

23. Assim sendo, o projeto da instituição, na área de operações da Fundação Brasil Central, do Govêrno Territorial do Brasil Central, — mediante convênios capazes de assegurar, por *cessão* e não *ddesmembramento*, por *cláusulas de interêsse mútuo*, de cunho eminentemente nacional, e não *intervenção*, a base física em que se delimita uma área cujas possibilidades ecumênicas só o Govêrno Federal poderá provocar, em virtude dos recursos técnicos e financeiros de que dispõe em melhores condições do que os Governos Estaduais, — reveste-se de constitucionalidade e de conveniências a que estão ligados os interêsses de interiorização do progresso do país.

O drama dos transportes no País

Fatôres que entravam o aumento da produção — Departamento do rio S. Francisco — A rodovia centro — Oeste — Caminhões para o Brasil Central — Estradas do sul e do norte — O papel dos grandes rios — Transporte aéreo — Discurso pronunciado, na Câmara dos Deputados, pelo Sr. Vasconcelos Costa.

Sr. Presidente:

"País de grande extensão territorial, a produção no Brasil está diretamente ligada ao problema dos transportes.

Formado por regiões geo-econômicas diversas, para que se processe o equilibrio da distribuição interna dos produtos da terra, principalmente em épocas anormais como por ocasião da guerra, necessário seria que dispuzessemos de um bom sistema de transporte, a fim de se evitar o congestionamento da produção em certas regiões e a sua carência em outras.

O AÇÚCAR E O ARROZ

Citemos, por exemplo, o açúcar e o arroz. Enquanto havia super-abundância do primeiro na zona do Nordeste, verifica-se a sua escassez em quase tôda a Nação, notadamente na região do Brasil Central. Por outro lado, nessa zona era enorme a safra de arroz, acumulado ao longo das linhas férreas, principalmente no Triângulo Mineiro, onde a falta de açúcar chegava a provocar até greves da população. Em Pernambuco, Alagôas e demais Estados açucareiros já não havia fartura de arroz.

Tudo isso originária da deficiência dos meios de transporte. As nossas redes ferroviárias e rodoviárias, ainda primárias, agravadas pela falta de equipamento e de condições técnicas, constituem um grande entrave ao nosso desenvolvimento econômico.

LIGAÇÃO DO NORTE COM O SUL

O Norte desligado do Nordeste e essa região pràticamente separada do Centro da República, apresentam, no panorama econômico, social e mesmo político do Brasil, um problema para imediata solução. A única via de comunicação de que dispomos, até o momento, a não ser a navegação de cabotagem pelo litoral, é o Rio São Francisco, navegável num percurso de 1.230 quilômetros, desde Pirapora, em Minas Gerais, até Joazeiro, nas divisas da Bahia com Pernambuco. Naquela cidade mineira termina um dos ramais da Central do Brasil, distante mais de 1.000 quilômetros da Capital da República, que se liga, ao Nordeste, através, da grande artéria fluvial do São Francisco, com o sistema ferroviário da região, formado pela Leste Brasileira e pela Petrolina-Terezina.

DEPARTAMENTO DO RIO SÃO FRANCISCO

Diversas companhias de navegação exploram o transporte através do São Francisco, inclusive os Estados de Minas e Bahia, que mantêm alí os seus serviços. Portos deficientes, navios mal equipados constituem fatôres que entravam o escoamento da produção regional. Além disso, ao longo do rio, existe uma grande série de passagens difíceis, que o tornam navegável com maior precisão apenas durante a estação das águas. Possìvelmente, êsses entraves seriam afastados com a construção de barragens, ou como trabalho de desobstrução do leito, aliás já iniciado, obras bastantes onerosas, mas necessárias, se não se quiser que a navegação do São Francisco venha a ter o mesmo destino da que se desenvolvia, em outros tempos, no Rio das Velhas, entre Sabará e Guaicuí. Êsse rio, é, hoje em dia, absolutamente impraticável à navegação, dado o aumento progressivo que se verificou dos bancos de areia em quase todo o seu cursos.

Em Pirapora, existe uma grande ponte de ferro, atravessando o rio, para continuação da Central do Brasil, daquela cidade mineira, através o grande sertão interior, até Belém no Pará.

Ao longo dos portos do vale, vê-se grande quantidade de mercadorias, expostas ao tempo muitas vêzes, à espera de condução nas chatas e vapores

que transitam por aquela grande estrada da civilização.

Na Câmara dos Deputados existe a Comissão Especial de Plano de Aproveitamento da Bacia do São Francisco, que relevantes serviços já tem prestado àquela região.

Útil seria se o govêrno do Estado de Minas Gerais transformasse a atual Navegação Mineira do S. Francisco em Departamento do Departamento do Rio São Francisco, com autonomia, maior amplitude, e que fôsse entregue a técnico de comprovada orientação administrativa.

A RIO-BAHIA

A construção da estrada de rodagem federal Rio-Bahia, que, partindo da Capital da República, através da Zona da Mata, em Minas, vai até Salvador, constitue medida do mais alto alcance para o interêsse nacional, sob os mais variados aspectos.

Com essa iniciativa e, ainda, com o prolongamento da Central do Brasil, em Montes Claros, até ligação com a Rêde Bahiana de Viação, fazendo-se a junção dos sistemas ferroviários do Sul com o do Norte, ficaremos com quatro vias de acesso entre as duas regiões, contando-se as navegações litorânea e fluvial.

A RODOVIA CENTRO-OESTE

Na chamada região do Brasil Central, que se compreende do Triângulo Mineiro, Sudoeste de Goiás e Leste de Mato Grosso, a deficiência dos meios de transporte é o problema assoberbante, a desafiar os homens de iniciativa e trabalho. A Mogiana, partindo do Estado de São Paulo, penetrou aquela zona, cortando o Triângulo, indo fazer junção com a estrada de ferro de Goiás, que vai até ao centro daquêle grande Estado.

De Uberlândia parte uma longa estrada de rodagem, que corta parte da região Mineira, entrando em território goiano pela Ponte Afonso Pena e, dalí, cortando-o na direção sul-oeste, até o leste de Mato Grosso, nas regiões dos Garimpos de Lageado, Poxoréu, Alto Araguaia e Balisa. Ramificações dessa linha tronco estendem-se em várias direções, ligando localidades daquêles remotos sertões, cuja produção é tôda canalizada em caminhões para as entradas da Mogiana, principalmente Uberlândia, o maior centro comercial de tôda aquela vasta região interior. Essa rodovia, de péssimas condições técnicas, tem um percurso de cêrca de 1.200 quilômetros. Pontos quasi inacessíveis ao trânsito, principalmente no Rio dos Bois, em território goiano, impede às vêzes, o prosseguimento do tráfego.

CAMINHÕES PARA O BRASIL CENTRAL

A safra de cereais, especialmente arroz, assume grandes proporções na zona, e poderia ter incremento muito superior se dispuzessem os interessados, de boa estrada e caminhões para o transporte. O drama que se observa naquelas paragens é surpreendente, quando se vê o motorista, como verdadeiro desbravador, a desafiar as deficiências da estrada, os desgastes do veículo, causado pelo uso constante em viagens longas.

Daí a necessidade de se examinar a possibilidade da distribuição de caminhões por uma seleção equitativa e em que se evite o perigo da especulação, para o escoamento das safras daquela região.

A produção de arroz tem alcançado, ùltimamente, naquela zona mais de um milhão de sacas.

A safra de gado em pé, que se destina aos frigoríficos de Barreto e às xarqueadas de Uberlândia, Araguari e Anhanguera, esta última em Goiás, é estimada em quase 200.000 cabeças. O transporte do xarque, que se faz em grande parte para os Estados do Norte, tem encontrado igualmente sérios obstáculos ao maior desenvolvimento daquela indústria.

A distribuição de sal gazolina, querozene, açúcar e produtos industrializados, de Uberlândia para Goiás e Mato Grosso representa um grande esfôrço comercial e assume enormes proporções.

ESTRADAS DO SUL

Voltando as vistas para o sul, a região do Brasil, aliás, mais bem servida pelos recursos dos transportes, vamos deparar, ao longo da Estrada de Ferro Paraná-Sta. Catarina, milhares e milhares de centros cúbicos de madeira, à espera de sua vez para embarque com destino aos centros industriais.

Quem sobrevôa os Estados do Paraná e Santa Catarina observa que a cultura do solo, nos mais variados fatôres de ocupação produtiva, o torna semelhante à uma colcha de retalhos. As lavouras

se distendem, se ampliam em tôdas as direções, apresentando-se nas mais variadas formas geométricas. O que falta, no entanto, é o transporte, pois o caminho de ferro e as estradas de rodagem ainda são deficientes para o escoamento da grande produção daquela zona.

ESTRADAS DO NORTE

A região do Nordeste é servida, em grande parte, pelas estradas da Inspetoria de Obras Contra as Sêcas, além do seu sistema ferroviário, sem junção com o do sul do país.

Também as ferrovias daquela região se acham mal equipadas e com o material desgastado.

No extremo Norte do Brasil, a estrada é o rio. Êste é o meio de transporte da grande região amazônica.

A tonelagem da frota mercante da Amazônia tem decrescido consideràvelmente nos últimos anos, em virtude de vários fatôres, principalmente o do desequilíbrio econômico verificado naquela região.

Os fretes são caríssimos, principalmente para as grandes distâncias, como o Acre, o Guaporé e o Rio Branco, quase inacessíveis à economia particular. Outro fator importante, sob o ponto de vista política e econômico é o da ligação do Norte-Sul, por via de comunicação que não seja o da navegação litorânea, sujeita a muitos imprevistos. O recurso é a abertura do Tocantins e do Araguaia à navegação, revivendo o sonho de Couto de Magalhães. Com a desobstrução do curto trecho na zona encachoeirada, o Tocantins, tornar-se-á praticável à navegação, passando a ligar Belém e tôda a bacia amazônica ao porto de Santos, por intermédio das estradas de Ferro de Goiás e Mogiana até São Paulo.

Os grandes rios têm tido papel de relêvo na civilização de vários povos. Citamos, nos Estados Unidos, o aproveitamento do Tenessee; na Rússia, a construção de grandes centrais elétricas com o represamento de cursos dágua.

No Brasil, muito teremos de realizar nêste sentido, procurando fixar o homem ao longo das bacias do Amazonas, Araguaia, Tocantins, São Francisco, Rio Doce, Paranaíba, Paraná, rios que, bem se pode afirmar, constituem fatores da unidade nacional.

O TRANSPORTE AÉREO

Para um país como o nosso, de grande extensão geográfica, um dos recursos para o transporte, como solução de vários problemas econômicos e políticos, é a aviação.

As linhas aéreas comerciais, cruzam o território brasileiro em tôdas as direções, levando o confôrto, e assistência, a esperança, o sentido mesmo da civilização, às nossas populações interiores.

O Correio Aéreo Nacional tem prestado igualmente, auxílio relevante aos brasileiros que habitam em zonas longínquas.

Com o desenvolvimento da aeronáutica, os aviões já possuem grandes capacidade de transporte e o frete, para grandes distâncias, tornar-se-á compensador. A condução de gazolina, por exemplo, aos grandes centros consumidores do interior, por meio de aviões, constituiria um alívio para as nossas estradas de ferro, que passaram ao serviço de transporte de material pesado e de natureza volumosa.

O emprêgo da aviação como transporte tem tido grande incremento, principalmente nos Estados Unidos, e nenhum país, como o Brasil, está em condições naturais de tanto necessitar de fazer um apêlo a êste moderno recurso.

O essencial, entretanto, é que sejam consideradas verbas na lei de meios, capazes de comportar a construção de aeroportos que possam receber os aviões transportes modernos. Além disso, os estabelecimentos oficiais de financiamento deveriam facilitar o crédito para constituição e desenvolvimento dessas emprêsas de transporte aéreo de material. Também o Govêrno deveria prestar-lhes auxílio através de favores fiscais.

Os planos ferroviários e rodoviários nacionais, são completos. Falta-lhes é a execução, ou melhor, faltam recursos para a sua completa realização.

Tratando-se de planos de efetivação — muito demorada e onerosa, a execução de um programa de desenvolvimento do transporte aéreo poderia constituir, no momento, um poderoso fator de solução, pelo menos parcial, dêste importante problema.

No litoral esta situação já se acha quase que pràticamente resolvida. O Lloyd Brasileiro conseguiu superar a crise de transporte, chegando agora a ter carência de mercadorias para condução.

PRODUÇÃO E TRANSPORTE

Êsses dois grandes problemas se acham, pois, de mãos dadas: produção e transporte.

A construção de cilos, para armazenamento de mercadorias nos centros de exportação, aconselhada por técnicos do assunto, não se recomenda se não dispusermos de estradas aparelhadas para o transporte.

Necessário se torna, portanto, que voltemos as vistas para o reaparelhamento e construção de estradas e aeroportos, aberturas de rios à navegação e melhoria de condições dos portos fluviais e marítimos.

Em Cuiabá assistimos ao mesmo drama — a falta de transportes. Mercadorias vindas do Rio e São Paulo, através da Noroeste do Brasil, até Corumbá, nas divisas da Bolívia e, dalí, volvendo para leste, pelo rio Cuiabá, até a Capital do Estado de Mato Grosso, depois de viajarem centenas e centenas de quilômetros.

Resolvido êsse problema, o potencial econômico do País poderá apresentar um índice surpreendente.

A solução está na obtenção de recursos financeiros, a base principal para tudo o que é necessário realizar nêste País.

Não poderemos mesmo pensar em promover a reforma agrária, o desenvolvimento racional da Agricultura, sem cuidar primeiramente do transporte e depois do financiamento, que deve ser encarado como o principal programa de Govêrno no Brasil.

REPORTAGEM

A Faculdade Nacional de Medicina

F. DE A. NOGUEIRA, 1918

ESCREVER sôbre a Faculdade de Medicina é, de certo modo, apreciar um dos aspectos mais importantes do saber científico do Brasil. Porque, em última análise, a ciência médica reflete bem o grau de cultura em que se encontra um povo, nesse vasto campo do conhecimento humano. Assim, informar ao leitor, com fidelidade, mesmo em linhas gerais, de como se preparam os nossos futuros esculápios, quais os meios de que êles dispõem para alcançar êste fim e qual a orientação que recebem de seus mestres —, é dar visão conjunta do seu índice de aproveitamento, prever suas possibilidades de realização para a sociedade que um dia será seu grande laboratório de experiências.

Estas notas de observação não permitem apreciações pormenorizadas. Fixam, aqui e ali, ràpidamente, o que viram os olhos curiosos do reporter; o que êle perguntou e as respostas que obteve. Sòmente uma vez sua atenção foi mais demorada: quis ver mais *coisas*, perguntou mais. Foi quando visitou as salas pertencentes à cadeira de Histologia e Embriologia. Aí, o rabiscador destas linhas foi traído pelo seu sentimentalismo. Relembrou seus tempos de complementariano de medicina fracassado, e, para felicidade sua, encontrou no jovem cientista Bruno Alípio Lobo, atual Chefe do Laboratório dessa disciplina, a mesma figura gentil daqueles idos de 37.

Antes, apresentamos algumas notas relativas à história desta Casa de ensino que, nêste ano, compeltará seu 140.º ano de existência. Devemos ao Dr. Ivolino de Vasconcelos, ilustre estudioso de História da Medicina, os informes que irão ser apresentados.

A FUNDAÇÃO DO ENSINO MÉDICO NO BRASIL

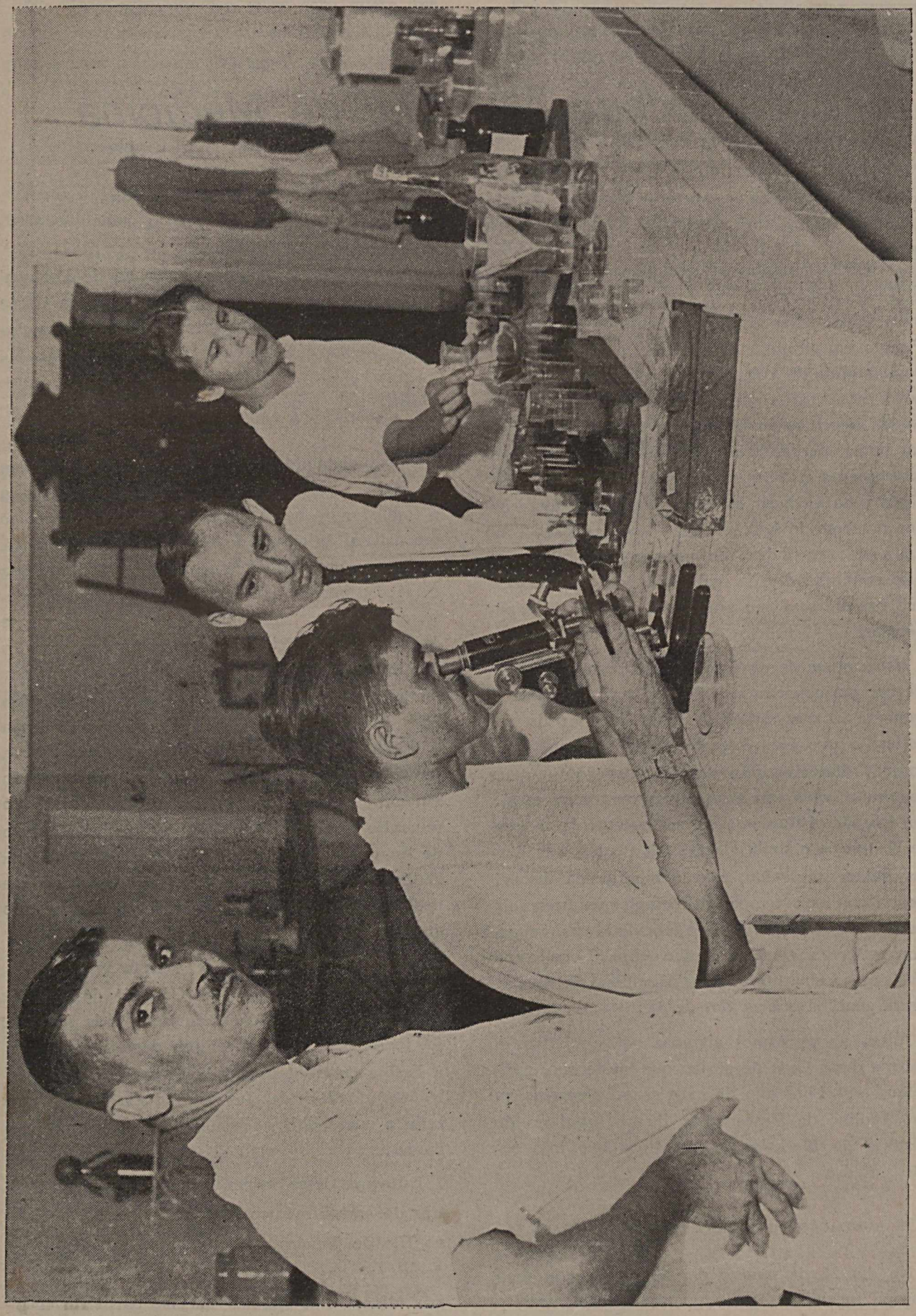
No dia 22 de janeiro de 1808, deixando uma Europa incendiada pelas guerras napoleônicas, e na missão de salvaguardar o Trono de Portugal e sua imperial família e côrte, os bens da Corôa e o imenso patrimônio histórico da pátria portuguêsa, chegava à Bahia e Príncipe Regente D. João e sua grande frota, em cujo bojo fôra transportado tudo o que em Portugal representava conquista, progresso ou civilização.

Acompanhando a frota real, aportou também na Bahia o Dr. José Corrêa Picanço, que seria o fundador do nosso ensino médico. Êste médico era natural da cidade de Goiana, em Pernambuco, onde nascera, a 10 de novembro de 1745, e fizera os seus primeiros estudos no Recife, transferindo-se, em seguida, para a Escola de Lisboa, onde se formou em medicina. Aperfeiçoou seus estudos em Paris e, de regresso a Lisboa, faz-se clínico, lente de Anatomia. Atinge a posto de Cirurgião Mór do Reino, sendo nessa qualidade que chega a Salvador. Desejoso de doar à sua pátria as bases de sua medicina científica, consegue, do Príncipe, a assinatura da Carta Régia de 18 de fevereiro dêsse ano de 1808, criando uma Escola de Anatomia e de Cirurgia, no Hospital Militar da Bahia. Estava fundada a que é hoje a Faculdade de Medicina da Bahia. Estava fundado o próprio ensino médico, no Brasil.

Deixando a Bahia, chega a frota real ao Rio, onde, por proposta de Frei Custório de Campos Oliveira, Cirurgião-Mór do Exército e da Armada, foi fundada, a 5 de novembro dêsse mesmo ano, a Escola de Anatomia e de Cirurgia do Hospital Militar do Rio de Janeiro, aquela Escola que seria a que é hoje a Faculdade Nacional de Medicina.

Estavam, dessa forma, lançadas as vigas mestras do ensino médico em nosso país, na Bahia e no Rio de Janeiro. Encarregar-se-ia o tempo de demostrar que o havia sido em sólidas bases, e que, dêsses dois núcleos iniciais, partiriam inspi-

42-0602



Professor Bruno Alípio Lobo, Chefe do Laboratório de Histologia, fazendo identificação de lâminas. A direita, o nosso redator.

ração e diretrizes para a formação da nossa medicina científica.

AS ACADEMIAS MÉDICO-CIRÚRGICAS

No dia 26 de fevereiro de 1812 foi criado o cargo de Diretor dos Estudos Médicos, sendo a 26 de dezembro dêsse mesmo ano nêle provido o Dr. Manuel Luiz Alvares de Carvalho, autor da Reforma das Escolas para Academias Médico-Cirúrgicas. Realmente, opera-se esta primeira transformação na organização do nosso ensino médico, o que se passa a 1.º de abril de 1813, no Rio de Janeiro, e a 22 de dezembro de 1815, na Bahia. Aperfeiçoa-se, ao mesmo tempo, o ensino, que se amplia para 5 anos de Curso, embora ainda fôsse mínima, a exigência para o ingresso nas novas Academias. O candidato deveria *saber ler e escrever*. Os diplomas conferidos pelas Academias não davam os mesmos direitos que os concedidos em Coimbra, continuando a praxe de conceder-se licença aos práticos, que se habilitassem perante as autoridades sanitárias. E estas eram o Cirurgião-Mór do Reino, José Corrêa Picanço, Barão de Goiana, e o Físico-Mór do Reino, Manuel Vieira da Silva, futuro Barão de Alvaiazére.

O fato é que o nosso iniciante ensino médico estava sèriamente ameaçado, em virtude de tantas superintendências, e sistemática era a oposição que lhe antepunham, não só Picanço como os médicos e cirurgiões portuguêses, mòrmente êstes que tinham interêsse em manter sua situação privilegiada. As Academias apenas podiam, dessa forma, dar carta de "aprovado em cirurgia", e, para alcançar a de "cirurgião-formado", tinha o aluno que cursar, de novo, os dois últimos anos, e obter aprovação distinta. Mas êsse novo estudo só lhe seria permitido se contasse aprovações plenas em tôdas as disciplinas do primeiro tirocínio... A hostilidade das autoridades portuguêsas impedia o funcionamento dos dois últimos anos do Curso, e, portanto, a expedição das Cartas de Cirurgião formado. Tôdas as garantias dos alunos eram, assim, burladas, e ficavam equiparados àqueles a quem apenas se exigiam quatro anos de prática em hospital.

A INDEPENCIA DO ENSINO MÉDICO NO BRASIL

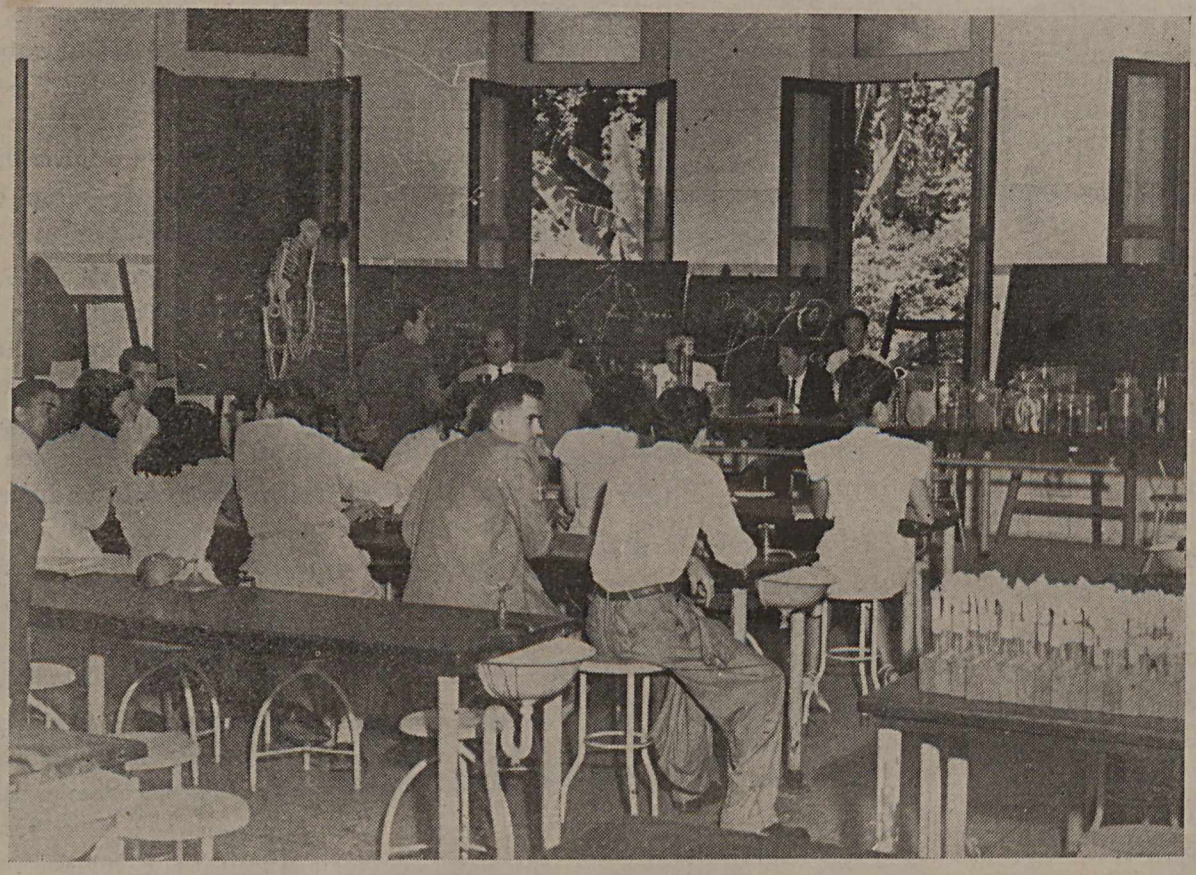
Sobrevém, entretanto, a Independência, e o deputado José da Costa Aguiar foi o arauto que se levantou no Parlamento, contra tal situação, motivando o decreto imperial de 9 de setembro de 1826, que outorgava às Academias Médico-Cirúrgicas o direito de diplomar os seus alunos. Era um esplêndido triunfo, e marcaria o início da fase de verdadeiro desenvolvimento do nosso ensino médico.

Êste decreto de 9 de setembro de 1826 (que está, para o ensino médico, no Brasil, assim como o 7 de setembro de 1822 para a própria história nacional, pois que assinala o dia da sua libertação) é comemorado na magnífica tela de Manoel de Araujo Porto Alegre, existente no Salão da Congregação da Faculdade, e em que se vê o Imperador D. Pedro I entregando êsse Diploma a Vicente Navarro de Andrade, futuro Barão de Inhomirim, que era então seu Diretor e foi seu primeiro lente de patologia e higiene.

Deficiente era ainda o ensino, e tornou-se famoso o regulamento que ficou conhecido com o nome de "Bom será", porque determinava que os candidatos ao ingresso nas Academias soubessem ler e escrever, aconselhando: "Bom será que entendam as línguas francesa e inglêsa".

A LEI DE 3 DE OUTUBRO

Principiam, porém, a surgir, projetos de ensino médico, entre os quais os de Lino Coutinho e de Ferreira França, propondo a sua reforma e melhor estruturação. E' quando aparece, nesta capital, um folheto, da autoria do Dr. Joaquim Cândido Soares de Meirelles, que havia, pouco antes, fundado, com vários outros médicos ilustres, a Sociedade de Medicina do Rio de Janeiro, folheto êsse que se insurge contra a orientação que vinha sendo até então dada ao problema da reforma do ensino médico, aconselhando que deveria êle ser debatido por uma comissão de entendidos no assunto. Ouvindo sua sugestão, a Câmara dos Deputados resolveu ouvir a própria Sociedade de Medicina do Rio de Janeiro, e esta, por uma comissão composta pelos Drs. Joaquim Cândido Soares de Meirelles, José Martins da Cruz Jobim, José Maria Cambuci do Valle, entre vários outros, elaborou um projeto de ensino médico, que seria aprovado pela Câmara, mediante pequenas modificações, resultando a "Lei de 3 de Outubro de 1832", que elevou as Academias Médico-Cirúrgicas a Faculdades de Medicina, do Rio de Janeiro e da Bahia.



Aspecto do exame vestibular, vendo-se os examinadores, Profs. Francisco Bruno Lobo, Melo Leitão e Roberto Pessoa.

Destas origens comuns formaram-se, desta forma, as Faculdades de Medicina do Rio de Janeiro e da Bahia, que se acham integradas, atualmente, respectivamente, às Universidades do Brasil e da Bahia.

A FACULDADE DE MEDICINA DO RIO DE JANEIRO

Começou, portanto, a Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro êste novo brilhante e fecundo período de sua existência, tendo como seu primeiro Diretor o Dr. Domingos Ribeiro dos Guimarães Peixoto, Barão de Iguaraçu, homem notável pelo saber e pelos méritos, Conselheiro do Imperador, Médico da Imperial Câmara (onde assistiria ao nascimento de Pedro II), Oficial da Ordem da Rosa e membro de várias sociedades científicas estrangeiras, entre as quais a Academia de Medicina de Paris.

Seguiram-se, na direção da Faculdade: Manoel Valadão Pimentel, Barão de Petrópolis, (1839 a 1842), José Martins da Cruz Jobim (1842 a 1872), Luiz da Cunha Feijó, Visconde de Santa Isabel (1872 a 1881).

A 28 de abril de 1854, Luiz Pedreira do Couto Ferraz, Barão do Bom Retiro, levou à sanção imperial o decreto 1387, dando novos estatutos à Faculdade de Medicina, estatutos êstes que, segundo o depoimento de Fernando Magalhães, em sua obra "O centenário da Faculdade de Medicina", — "eram inferiores à Lei de 3 de outubro, pois, com êles, "privou-se o ensino de sua liberdade, consentida, embora não aproveitada; e a Faculdade perdeu a sua autonomia, o direito de confeccionar os seus regulamentos, de mudar a seriação das matérias, de dispor de suas taxas e emolumentos em favor da Biblioteca, de eleger o seu Diretor, enfim, sugerir ao Corpo Legislativo os créditos indispensáveis à melhoria dos laboratóros e gabinetes. Por 30 anos, a Faculdade suportaria êsse regime de subordinação, que apenas inovara o opositorado, extinguira os substitutos e arranjara cadeiras novas".

O "PERÍODO AUREO" DA FACULDADE

Finalmente, entretanto, "a lei de 1854, crivada de modificações sucessivas e deformantes, esboroa-

va-se ao fim de 25 anos, corroida pelo decreto de 1879, para finalizar em 12 de março de 1881, data do decreto n.º 8024." Adviria, a seguir, na direção da Faculdade, o Dr. Vicente Cândido Figueira de Saboia, o Visconde de Saboia (1881 a 1889), que assinalaria, na história da instituição, o que em seus anais seria registrado como o "Período Áureo". E', de fato, um fecundo período, em que se instalam gabinetes de estudo e centros de clínica, reformam-se métodos e ampliam-se sistemas, desdobram-se laboratórios e um geral desenvolvimento didático pode observar-se, em todos os seus domínios. O decreto de 25 de outubro de 1884 apresenta os novos Estatutos da Faculdade, com uma série de úteis inovações. Referiu-se Saboia, com justificado orgulho, a êste período, com estas palavras: "A Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro acha-se, pois, no mesmo nível das melhores da Europa, e superior mesmo a muitas delas. O que se realizou em tão pouco tempo é tanto mais digno de nota quanto a notícia da transformação por que passara esta Faculdade chegou a todos os pontos do mundo civilizado, e os estrangeiros ilustres que, atraidos por essa notícia, a visitam, ficam agradàvelmente surpreendidos e exprimim-se a respeito com a mais profunda admiração". Proclamada a República, a Saboia substitui Erico Coelho. Mas ao Visconde de Saboia é a própria República quem confere o título mais alto, de Diretor Honorário da Faculdade, mercê singular e jamais de novo repetida.

Seguem-se, na direção da Faculdade, no período republicano, Erico Marinho da Gama Coelho (1889 a 1891), Albino Rodrigues de Alvarenga, Visconde de Alvarenga (1892 a 1901), Francisco de Castro (1901), Luiz da Cunha Feijó Junior (1903 a 1910), Hilário Soares de Gouvêa (1910 a 1911), Antônio Augusto de Azevedo Sodré (1911 a 1913), Cipriano de Souza Freitas (1913), Ernesto do Nascimento Silva 1914).

A DIREÇÃO ALOISIO DE CASTRO E O NOVO EDIFÍCIO

Assume, em 1915, o alto posto, Aloisio de Castro, a quem caberia, no período de sua administração, que se estenderia, em ação profícua, até 1925, inaugurar em 1918 o novo edifício da Faculdade, onde funciona ela presentemente, na Praia Vermelha. De sua gestão, diria Fernado Magalhães, no livro do "Centenário" : foram dez anos laboriosos e benéficos. Construiu a Faculdade, o seu instituto de ciências experimentais, aspiração de quase um século ; organizou serviços novos, os institutos de Rádio e de Roentgenterapia, embora modestos ; manteve a publicação dos Anais ; deu à Faculdade uma significação exterior, representando-a êle próprio com brilho e nela recebendo as grandes figuras da medicina mundial." E, mais adiante : "Deram-lhe a exoneração pedida, mas a Congregação prestou-lhe homenagens excepcionais, mandando que o bronze perpetuasse o seu nome e a sua tradição".

Finalmente, seguiram-se as administrações ocupadas por Juvenildo Rocha Vaz (1915 a 1926), José Antônio de Abreu Fialho (1926 a 1930), Fernando Augusto Ribeiro de Magalhães (1930 a 1931), e, por último, Raul Leitão da Cunha (1931 a 1937), Alvaro Froes da Fonseca (1938 a 1945), Ugo Pinheiro Guimarães (1945 a 1946) e o atual, Alfredo Monteiro.

O "MUSEU BARÃO DE IGUARAÇU"

Na gestão Ugo Pinheiro Guimarães, por proposta dos Drs. Ivolino de Vasconcelos e Ari Luiz de Menezes, foi fundado o primeiro Museu histórico, no Brasil, duma Faculdade de Medicina. Solenemente inaugurado a 3-10-46, possuindo interessantes documentos de valor para a história da Faculdade, o Museu Barão de Iguaraçu encontra-se num dos saguões laterais, do edifício, aliás, na melhor situação, dentro do conjunto do corpo de ensino da Faculdade. Sucede, porém, que êsse local, com evidente prejuízo dos interêsses do Museu, constitui entrada comum de todo o edifício, o que tem obrigado os seus organizadores a manter aí tão sòmente alguns armários, com poucos documentos em exposição. E' de esperar-se que seja feita, para breve, a entrada geral da Faculdade, pela Av. Pasteur e o Museu possa ter vida normal.

DIRETOR DA FACULDADE

Dispensa apresentação o nome do Prof. Alfredo Monteiro, porquanto suas atividades públicas, desde muito, já lhe deram fama de patriota e técnico como cirurgião. Para servir a pátria, em duas guerras ofereceu seus serviços às fôrças brasileiras em terras da Europa. Para isso, abandonou suas atividades médicas, dedicando-se completamente à causa nacional. Nomeado diretor há pouco mais de dois anos, o prof. Monteiro

tornou-se estimado não só de seus colegas de magistério, como do corpo discente.

Assim, não estariam completas estas notas, se não tivessemos procurado ouvir sua palavra autorizada. Apesar de suas inúmeras ocupações, conseguimos que o Prof. Alfredo Monteiro nos respondesse às perguntas que se vão seguir, cujas respostas, embroa sintéticas, atingem o objetivo desejado.

— Que acha do atual ensino médico em nosso país?

— Necessita de uma completa reforma no currículo médico, na questão de post-graduação, internato e treino de formados em Medicina. Acho que o exemplo da Norte-América deve nortear essa reforma.

— Como vê a autonomia da Universidade?

— A maior conquista depois da fundação dos curos médicos no Brasil.

— Que melhoramentos de ordem material e técnica fêz em sua gestão? Que pretende realizar êste ano?

— Depois de reequipar as cadeiras, com material e pessoal técnico, trabalhar pelos Institutos de Patologia e Pesquisas.

Todos os entendidas na matéria sabem que é de primeira importância um Hospital de Clínicas para que os estudantes e mesmo médicos aperfeiçoem seus conhecimentos, pondo-se em contacto com a prática, *vendo* e *fazendo* muita coisa que, vez por outra, aparecerá na sua profissão. Com justas razões os nossos estudantes de Medicina têm clamado públicamente para que o govêrno, quanto antes, faça construir êsse Hospital. Certos dessa necessidade de primeira ordem, foi que fizemos ao Prof. Monteiro esta última pergunta:

— Que diz sôbre a criação do Hospital de Clínicas?

— Imprescindível, urgente. Talvez a acomodação de um Hospital, já em término de construção, preencha melhor, no ponto de vista da urgência, que esperar pela construção de um Hospital-Escola. Isso não quer dizer que dispensamos êste

Outro aspecto do exame vestibular na Faculdade de Medicina, vendo-se o Prof. Adelino Pinto presidindo a banca de Química.

Vista do Restaurante da Faculdade de Medicina, criada graças ao Diretório Acadêmico.

último. São coisas diferentes: uma é imediata (prazo de 12 meses) e a outra mediata (3 a 4 anos).

Satisfeitos com a atenção do Diretor da Faculdade de Medicina, dirigimo-nos ao terceiro andar do prédio da Praia Vermelha, à procura do lente da

CADEIRA DE HISTOLOGIA E EMBRIOLOGIA

Esta disciplina funciona no último andar do edifício da Faculdade, ao lado do laboratório de

BARÃO DE IGUARAÇU, primeiro Diretor da Faculdade de Medicina.

Anatomia. Forçoso anotar, para sermos sinceros, o estado deplorável em que se encontra êste pavimento de construção recente. Material visìvelmente inferior, paredes e tectos estragados. O que é novo parece velho. Vê-se que a obra foi construída às pressas.

Conversemos, porém, com o Prof. Francisco Bruno Lobo, atual catedrático da disciplina em aprêço. Lembremos, de passagam, o nome dos que regeram a cadeira. Por ordem, foram: Professôres Antônio Teixeira da Rocha, Chapot Prevost, Dias de Barros, Bruno Lobo, Ernani Pinto, Bruno Alípio Lobo (interino) e Francisco Bruno Lobo. Êste, como se costuma dizer, foi homem *criado* dentro do laboratório de pesquisas. Sua vida, quase tôda, tem sido dedicada à especialidade que abraçou desde os primeiros anos de estudo superior. Antes de conseguir, por brilhante concurso, a cadeira que ora rege, já havia conquistado, também por concursos, as cátedras da Faculdade Nacional de Odontologia e da Escola de Medicina e Cirurgia.

Fomos encontrá-lo no seu gabinete de trabalho. Simples e atencioso, pôs-se à nossa disposição para responder o que perguntássemos. Sem perda de tempo, indagamos:

— Como encontrou a sua Cadeira ao assumí-la?

— As instalações eram precaríssimas, e, diante disso, minha primeira preocupação foi promover a transferência do andar térreo, para o atual, de tôdas as dependências.

— Mas hoje está sanada a deficiência?

— Não. Infelizmente, muita coisa é necessária. Todavia, anote-se que o laboratório, antes com três salas, hoje, possui oito. Assim, existem salas especiais para técnica, microscopia, projeções, gabinetes para os assistentes, bibliotecas, etc. Falta-nos, todavia um Anfiteatro. E' possível que ainda seja construído êste ano.

— Podemos ver tudo isso, professor?

— Com prazer, respondeu-nos. Vamos até lá. Terá certeza do que afirmamos.

Realmente, apesar da construção feia e defeituosa, ali estava o que o Prof. Francisco Bruno Lobo nos dissera: uma sala grande com mesas adequadas para os trabalhos com microscópios. Êstes, dotados de luz individual; uma sala de projeção, onde se passam os filmes relativos à matéria dada; outra de Microscopia e Hematologia; além das salas para os assistentes, tôdas dotadas dum pequeno laboratório, e onde são preparados os trabalhos que servirão de objeto às aulas.

Indagamos ainda: com isso melhorou o interêsse dos alunos pela disciplina?

— Muitíssimo. O caráter individual que se procurou dar aos trabalhos, é bem mais agradável para o estudante. Êle sente-se mais à vontade, aprende com mais segurança e desperta o seu gôsto pela iniciativa pessoal. Auxiliado de perto pelos assistentes, o aluno vai, dessa maneira, pouco a pouco, desenvolvendo os seus conhecimentos. A prova disso é que nos exames o número de reprovados é pequeno. A maioria demonstra que aproveitou bem o que se ensinou.

Desejaríamos, dissemos, se possível, assistir a um dêstes exames.

— Perfeitamente, acrescentou o Prof. Francisco : para isso, nada mais prático do que o pôr em contacto com o Chefe do Laboratório, Professor Bruno Alípio Lobo. Além de lhe prestar outros informes sôbre a cadeira, satisfará o seu desejo.

Agradecidos ao ilustre catedrático pelas informações que nos prestou, fomos ter ao Professor Bruno Alípio Lobo, nosso velho conhecido, estudioso de trinta e poucos anos de idade. Mas, a verdade é que êste moço, pelo estudo diário, pesquisando e lecionando cêrca de quinze anos, adquiriu cultura científica respeitável. O professor Corner, diretor do Carnegie Institution of Washington (Department or Embriology), teve ocasião de reconhecer a originalidade de suas pesquisas sôbre a estrutura do ovário do tatu ; outras pesquisas êle tem realizado, v. g., sôbre os aspectos do diabete experimental provocado pelo aloxânio.

Sabíamos por informação, que Bruno Alípio estivera nos Estados Unidos, onde fora se aperfeiçoar nos métodos mais modernos e práticos de lecionar a disciplina da qual êle chefia o laboratório. De início, indagamos sôbre os melhoramentos que havia introduzido no curso. Sua resposta foi :

— Com a preocupação de objetivar os assuntos tratados, resolvemos fazer a preparação de Caixas histológicas com 100 lâminas cada uma. Estas, por sua vez, são emprestadas aos alunos que, em casa, podem estudar à vontade, se possuem microscópio, ou no próprio laboratório que é franqueado aos que o desejam. Existem ao todo 215 Caixas. Há, para cada assunto, várias lâminas.

— Veja estas aqui, por exemplo.

Enquanto o nosso entrevistado nos mostrava aquelas inúmeras caixas, com suas lâminas bem acomodadas a fim de serem reconhecidas pelos estudantes, perguntamos quais as funções essenciais que desempenhava o laboratório. Prontamente declarou-nos :

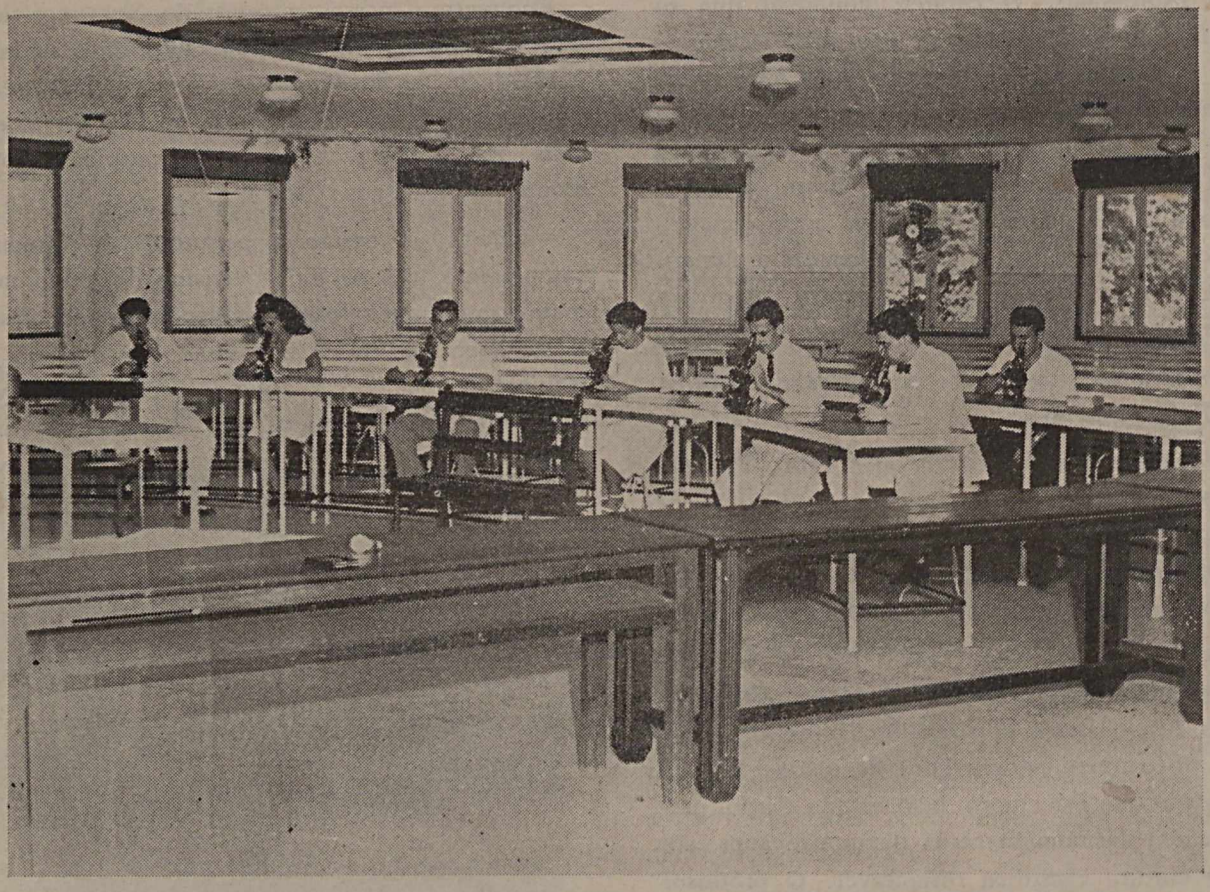
— Duas — ensino e pesquisa. A primeira, compreende três partes : o ensino do curso normal, o curso de extensão universitária (facultado a qualquer médico ou interessado) e o curso de técnica histológica ; a segunda, compreende variado número de estudos, por ex., de glândulas endócrinas (ovário, pâncreas, suprarenal), de vasos sanguíneos (capilares e glomos), da plascenta

OSWALDO CRUZ, glória da medicina brasileira.

(estudos no rato e camodongo), da neuroglia, etc.

— Qual a finalidade, porém, do programa de pesquisa ?

— Diversas : adestramento do corpo técnico, o qual, sempre interessado por fatos novos, vê-se na obrigação de estudar e progredir; dar oportunidade aos estudantes que desejem desenvolver seus conhecimentos ; e, finalmente, selecionar para as lâminas que os alunos irão estudar no curso, o material de pesquisa, o qual é fonte rica para tal seleção.



Salão principal de aulas da Cadeira de Histologia, com mesas próprias para os microscópicos. À direita, no primeiro plano, o Prof. Vulcano.

— Relativamente ao curso normal, será capaz de nos dizer o número de aulas dadas no ano de 47?

— Pois não, respondeu-nos, veja aqui esta lousa onde os dados numéricos falam expressivamente.

Encontrava-se, realmente, especificado o número de aulas lecionadas nos 1.º e 2.º anos. Por curiosidade transcrevemo-lo.

	1.º ano	2.º ano	Total
Aulas teóricas	61	68	129
Aulas de projeção ..	224	282	506
Aulas de microscopia	216	276	492
Aulas de hematalogia	50	50	100
Total geral de aulas			1.227

Antes de assistirmos ao exame dos alunos, ainda fizemos mais uma pergunta: — existe microscópio em abundância para estas turmas, que não devem ser pequenas?

— Para ser verdadeiro, ao todo existem apenas 48 microscópios, assim distribuídos: 2 de pesquisa, 3 para os assistentes e sòmente 43 para os estudantes. Esta é uma das razões por que facilitamos aos alunos estudarem com o auxílio dos microscópios, fora das horas normais de aulas.

O reporter ficou decepcionado com aquela afirmação do Chefe do Laboratório. Pensou logo que os estudantes, no exame que êle iria assistir dali a pouco, no máximo seriam bons decoradores. Quando chegassem à parte prática, quase nada fariam de aproveitável. Com esta impressão, eis-nos na vasta sala de exame, com muitas dezenas de alunos, silenciosos à custa da energia meio camarada de Bruno Alípio. Dois assistentes faziam parte da banca, além do chefe do Laboratório que também examinava. Primeiro, o aluno era interrogado na parte teórica. Em seguida, após uns cinco minutos mais ou menos de exame, era-lhe fornecida uma lâmina, a fim de que êle a classificasse, dando as devidas explicações, ao microscópio.

Foi surprêsa o que vimos. Com exceção de uma dúzia talvez, todos estavam bastante senhores do assunto. Respondiam tudo, faziam desenhos, demonstravam junto ao microscópio, que

as aulas haviam sido aproveitadas. Mais de duas horas de exame e a nossa impressão foi a mesma: as *armas* poderiam ser deficientes (como na verdade o eram), mas os nossos futuros médicos mostravam claramente que haviam estudado com aproveitamento. O Prof. Francisco Bruno Lobo, possuia um excelente corpo de auxiliares imediatos. Além do já citado Bruno Alípio Lobo, os assistentes J. P. Pimenta de Melo, George Doyle Maia e Ariovaldo Vulcano, eram os responsáveis pelo sucesso que presenciamos e, com prazer, aqui registramos.

LABORATÓRIO DE FÍSICA

Visitamos também o Laboratório de Física da Faculdade de Medicina. A Física aplicada à Medicina é, modernamente, cadeira indispensável à preparação daqueles que desejam adquirir conhecimentos mais sólidos dessa difícil carreira.

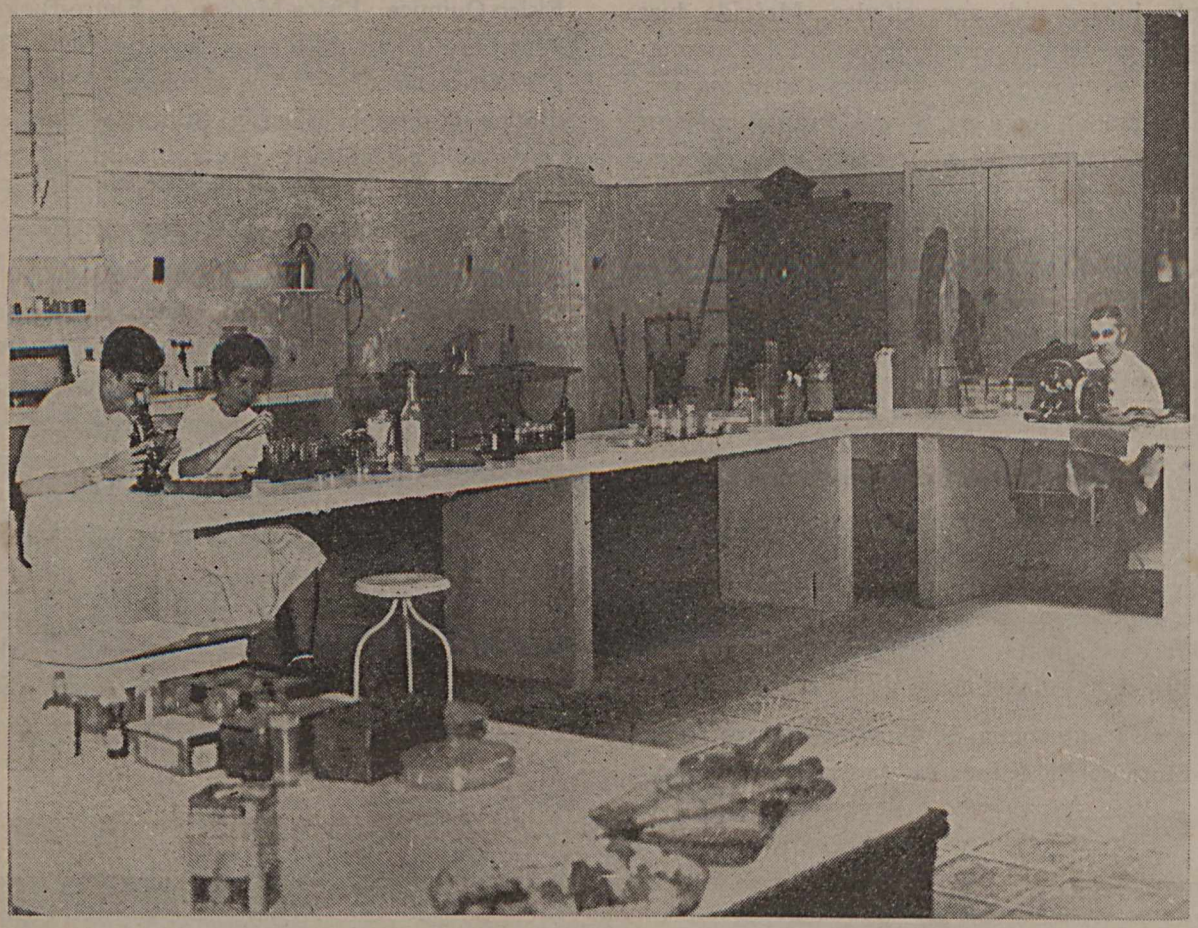
Graças à autonomia da Universidade foi criado o Instituto de Bio-física. Êle possui três divisões : Físico-Química, Física-Médica e Eletro-Biologia. Projeta-se a criação da Divisão de Rádio-Biologia. Graças ao Prof. Carlos Chagas Filho, cadedrático da disciplina, nestes últimos anos esta tem aumentado o âmbito de estudos. Com a obtenção de moderna aaprelhagem, tem sido possível a realização de importantes pesquisas científicas.

Dentre êstes aparelhos merece destaque o Eletro-Forese — destinado ao estudo de proteínas. Além disso, foram criadas duas importantes seções : a de Registro de Potencial Elétrico e a de Cultura de Tecidos. No momento de nossa estada no Laboratório, em virtude de estar ausente o catedrático, regia a cadeira o Prof. Moura Gonçalves. Gentilmente deu-nos estas informações.

LABORATÓRIO DE QUÍMICA

Estivemos, também, neste importante laboratório da Faculdade de Medcina. Aqui, pràticamente não existem deficiências. Vidros e mais vidros contendo as mais variadas substâncias quí-

Aula do Prof. Ivolino Vasconcelos ,no Museu Barão de Iguaraçú. Na mesa, o Dr. Arí Luiz de Menezese, zelador do Museu.



Vista parcial do Laboratório de Histologia. Ao microscópio, o Prof. Bruno Alípio Lobo.

micas, alinham-se, bem arrumados, nas prateleiras.

Buretas, pipetas, tubos de ensaios em grande quantidade, completam êste ambiente de trabalho. O laboratório, segundo nos informaram, é frequentado por grande número de estudantes e mesmo professôres que ali procuram realizar as mais variadas experiências. O catedrático, Prof. Adelino Pinto, é o primeiro a ceder o material do laboratório a todos que dêle necessitem. Eis o motivo por que constantemente, alunos e professôres procuram gozar dessa liberalidade tão recomendável.

BIBLIOTECA

Antes de encontrar-se no edifício da Praia Vermelha, a Biblioteca, pràticamente inútil, funcionava no velho Instituto Anatômico. Hoje, mesmo que não se encontre convenientemente catalogada, tem prestado excelente auxílio aos estudantes da Faculdade. Haja vista a média diária de empréstimos: 150 livros. Possuindo mesas, embora em número deficiente, num salão de boas proporções, sem falar em pequenas salas utilizadas para leitura de pequenos grupos, a Biblioteca contém ainda, em sala à parte, 412 periódicos de caráter médico. São revistas estrangeiras e nacionais, vindas de tôda a parte, tratando dos mais variados assuntos médicos. Estando tôdas perfeitamente catalogadas, em mesas especiais, com excelente fichário, podem ser fàcilmente consultadas.

Existe na Biblioteca um aparelho que merece ser assinalado: o *Recordak filme* (micro filme), único na América do Sul. Trata-se de auxiliar precioso destinado a filmar trabalhos raros e muito procurados. Tem a capacidade de filmar 60 páginas por minuto. Dessa maneira, é fácil fornecer aos estudantes cópias destas obras.

Por último, assinalemos que esta Biblioteca em fase de organização para melhor servir aos seus consulentes, possui nada menos de 85.000 volu-

mes. Existem obras raras e, algumas, de valor histórico. Em número bem menor, trabalhos modernos. De passagem vimos algo curioso: a "Prática de Barbeiros", pequeno livro de 1693, editado em Coimbra, de autoria de Manuel Leytam. Medicina embrionária, cheiro ruim da Idade Média. Lá estava também a monumental "Flora Brasiliensis", de Martius; e, desde o 1.º número, as raríssimas Teses de Paris. Enfim, essa nova fase de organização da Biblioteca, deve-se ao seu bibliotecário: Sr. Mário de Araújo Filho. Para completar as informações, teríamos que ouvir a voz dos alunos. Por isso, procuramos o Presidente do

DIRETÓRIO ACADÊMICO

Seu presidente é o jovem doutorando Saad Antônio Saad. Simpático e cordial, levou-nos para o seu gabinete de trabalho, a fim de que pudéssemos falar com mais liberdade. Nossa primeira pergunta foi esta:

— O Diretório age com independência?

— Sem dúvida. Aliás, temos tido o apoio do Diretor da Faculdade, em tudo que temos pleiteado para beneficiar os estudantes. Para comprovar isso, basta dizer que conseguimos inaugurar a nossa sede, orçada em Cr$ 400.000,00. Hoje, conforme pode ver, o Diretório encontra-se instalado condignamente, possuindo algumas salas para as suas diferentes atividades.

— Que atividade são estas?

— Diversas. Vamos visitá-las.

O que primeiro vimos foi o restaurante. Bem espaçoso, mesas limpas, cozinha bem asseada, pratos convenientemente guardados, tudo denotava cuidado e higiene. Poderia ser visitado pelos *comandos*. Seria, possìvelmente, elogiado. Quem o dirige é um funcionário especializado do S.A.P.S. Vale acentuar que o estudante paga sòmente Cr$ 5,00 por refeição. Em seguida, passamos à sala de assistência médica. Ali, o aluno consegue, entre outras coisas, um cartão do diretório apresentando-o a um especialista de que por ventura êle necessite. Terá gratuita esta assistência.

— Mais alguma coisa tem feito o Diretório?

— Sim. Tem procurado auxiliar os estudantes comprovadamente pobres, fornecendo-lhes moradia completa. Apesar de pequenas as verbas, temos desenvolvido essa moralidade de assistência. Enfim, o Diretório mantém o seu departamento esportivo, devidamente organizado e faz editar um jornal de interêsse da classe.

Era o suficiente para comprovarmos a eficiência do Diretório da Faculdade Nacional de Medicina. Seu Presidente, moço e idealista, estava realizando um bonito trabalho em pról dos estudantes. Reeleito para o cargo em aprêço, o doutorando Saad Antônio Saad podia falar em nome de seus colegas.

Vista, assim, em linhas gerais, a Faculdade de Medicina, podemos encerrar a presente reportagem, fazendo a seguinte

CONCLUSÃO

Foi desoladora a impressão que tivemos ao ver dois andares de construção recente em péssimo estado, sem elevadores, parecendo fôra tudo feito de improviso. O material insuficiente, para os inúmeros trabalhos, também é evidente. A falta do Hospital — Escola, uma verdadeira desgraça. Não se deve esquecer, todavia, que a autonomia da Universidade é recente. Foi êste o maior passo a fim de que sejam supridas tais deficiências. Há muita, coisa para ser feita. Mas só com o tempo, "químico invisível", como diria Machado de Assis, poderá ser feita a transformação necessária. Por outro lado, encontramos muito trabalho e dedicação à ciência. Se as demais cadeiras são ministradas com o mesmo entusiasmo que a dos Profs. Francisco Bruno Lobo e Bruno Alípio Lobo, como acreditamos, então pode-se dizer que num futuro não muito distante, a Faculdade de Medicina será completa em todos os sentidos. Quando for atingido êsse objetivo, seus mestres e alunos estarão reverenciando a memória daqueles que foram sábios e por ali passaram, deixando as luzes de seus conhecimentos. Êles foram diversos, dedicaram suas vidas à humanidade, ensinaram à juventude de seu tempo que o amor à ciência é uma das melhores formas de promover a fraternidade humana. Devem estar na consciência de todos, os nomes de Osvaldo Cruz, Carlos Chagas, Francisco de Castro, Miguel Couto e tantos outros que são os verdadeiros guias dos que hoje estudam Medicina. O exemplo que deixaram é um símbolo capaz de avivar o ânimo dos que ensinam e aprendem nessa Casa imortal.

DOUTRINA

As fôrças armadas na Constituição (*)

M. SEABRA FAGUNDES
Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte

SUMÁRIO: I — Da coercibilidade como elemento essencial à eficácia da norma jurídica; II — Da posição das fôrças armadas no sistema coercitivo; III — Instituições nacionais permanentes; IV — Exército, Marinha e Aeronáutica; V — Fixação dos Efetivos; IV — Da hierarquia e da disciplina; VII — Da cláusula constitucional — "Dentro dos limites da lei" —; VIII — Do Presidente da República como chefe supremo das fôrças Armadas; IX — Da obrigação militar; X — Das polícias militares; XI — Dos militares de carreira.

I — DA COERCIBILIDADE COMO ELEMENTO ESSENCIAL Á EFICÁCIA DA NORMA JURÍDICA

A norma jurídica tem na coercibilidade, quando não o seu elemento especìficamente característico, como entende KELSEN, pelo menos elemento essencial à sua eficácia (1). E nas sanções, pontenciais ou atuais, a que dá lugar a sua infringência, que ela encontra os fatôres de atuação positiva na sociedade pelo condicionamento de tôdas as atividades humanas ao seu conteúdo.

O sistema de sanções atua, as mais das vêzes, por simples intimidação, bastando a possibilidade da sua incidência sôbre o indivíduo (na ordem interna) ou o Estado (nas ordens interna e internacional) para assegurar o respeito á norma jurídica (2). Freqüentes vêzes, porém, a atuação do sistema de sanções se materializa na aplicação da fôrça, quer para punir o que viola o direito positivo, quer para impô-lo, materialmente, aos recalcitrantes, fazendo que o procedimento de cada um se acomode ao seu teor.

Todavia, seja como fôr que atue, abstratamente, com caráter intimidativo, ou concretamente traduzindo-se em coerção física, tem o sistema jurídico de sanções as suas bases na fôrça material organizada a serviço da ordem e da paz. Se o indivíduo obedece ao cánone jurídico independente da aplicação atual da sanção física, não o faz senão porque êle se pode tornar efetivo pela fôrça. Esta é a verdade, ainda quando, para generalizá-la, se tenha de buscar as origens dêsse sentimento de obediência na sedimentação sucessiva, através das gerações, do temor da fôrça material.

II — DA POSIÇÃO DAS FÔRÇAS ARMADAS NO SISTEMA COERCITIVO

2. As Fôrças Armadas constituem, em todos os Estados, o elemento fundamental da organização coercitiva a serviço do direito.

Nelas, na eficiência da sua estrutura e na respeitabilidade que as envolva, repousa a paz social pela afirmação da ordem na órbita interna e do prestígio estatal na sociedade das nações. São, portanto, os garantes materiais da subsistência do Estado e da perfeita realização dos seus fins. Em função da consciência que tenham da sua missão está a tranqüilidade interna pela estabilidade das instituições. É em função do seu poderio que se afirmam, os momentos críticos da vida internacional, o prestígio do Estado e a sua própria soberania. (3).

(*) Conferência pronunciada, a 28 de agôsto de 1946, no Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros.

(1) *Derecho y Paz en las Relaciónes Internacionales*, versão espanhola de F. COSTA, págs. 29/37.

(2) HANS KELSEN, *obr. cit.*, págs. 27/30.

(3) Mesmo em face das modificações que se avizinham no sistema internacional de segurança com o Tratado do Rio de Janeiro e a intervenção da O.N.U. nos conflitos entre Estados, as fôrças ramadas locais não tendem a perder a significação no plano político mundial. Não só se admite

Forças armadas - Constituição 1946

Por isto mesmo na organização política de todos os povos se reserva às Fôrças Armadas posição especial e destacada, desde os seus problemas de estrutura e funcionamento, até os que dizem respeito á sua missão.

3. Com aplicação ao nosso país se pode dizer que o relêvo a elas atribuído é uma constante do seu direito constitucional.

A Constituição Imperial lhes consagrava um capítulo especial. (4).

A primeira Constituição republicana dispunha sôbre as Fôrças Armadas em nada menos de oito artigos. (5).

Na Carta de 1934 se lhes reservava o título "Da Segurança Nacional".

A Carta de 1937, apenas se distancia da anterior no desdobrar em duas secções ("Dos Militares de Terra e Mar" e "Da Seguranço Nacional"), o que aquela abrangia tão sómente em uma.

A Constituição vigente reune, com propriedade, o que respeita à organização, finalidades, aos órgãos diretivos, etc., do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, bem como aos problemas da defesa nacional e ao pessoal militar, em um título especial, — "Das Fôrças Armadas". (6).

III — INSTITUIÇÕES NACIONAIS PERMANENTES

4. A Carta Política de 18 de setembro, no art. 176, conceitua as Fôrças Armadas como "instituições nacionais permanentes", essencialmente constituídas pelo Exécito, Marinha e Aeronáutica, "organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei".

5. É a Constituição de 1891 que declara, peremptòriamente, o caráter de *instituições nacionais permanentes* das Fôrças Armadas. (7).

Na Constituição do Império do Exército e a Armada já aparecem como instituições nacionais pelo reconhecimento expresso do seu papel essencial na vida do Estado (8). Não se lhes afirma êsse caráter, com ênfase, como o fariam depois as constituições republicanas, mas a leitura do capítulo "Da Fôrça Militar" conduz a tal entendimento.

Foram razões técnicas e históricas que levaram a conceituá-las assim, explìcitamente. A importância política, que se lhes ampliára com a proclamação da República feita pelo Exército e, também, a melhor compreensão na técnica legislativa constitucional de sua posição no quadro dos elementos basilares da estrutura do Estado, fizeram-se lhes reconhecesse o caráter institucional.

O serem *instituição* significa que se lhes reconhece a importância e a relativa autonomia jurídica decorrentes do caráter institucional como sucede, nos mais diversos setores, aos órgãos ou elementos vitais do organismo político-social.

As repercussões da chamada *Questão Militar*, durante cuja fase crítica se temera a dissolução do Exército, levaram á menção do caráter permanente das Fôrças Armadas (9).

Dizer que são *permanentes* é vinculá-las á própria vida do Estado, atribuindo-se-lhes a perduração dêste.

Não foi sem celeuma que o texto vitoriou na Assembléia Constituinte. Os teóricos puros, que os há sempre a pretender solver os problemas políticos (como aliás todos) esquemàticamente, no papel sem adequação à realidade, pretendiam que se a tendência da Humanidade era para a abolição dos exércitos na consumação de uma éra magnificada de paz, não havia como consignar na Lei Magna que o Brasil manteria permanentemente Fôrças Armadas.

Também se arguiu, com lucidez, ser pleonástica a expressão "instituições nacionais permanentes", porque se dizendo nacional uma instituição, na Carta Política, se lhe afirma, virtualmente, o caráter de permanência; ela há de ser tão duradoura quanto essa (10).

Nenhuma dessas objeções, entretanto, prevaleceu. Aquela por inconsistente, assentando, como assentava, em razões fora da realidade. Se algum

a sua intervenção como parte dos planos coletivos de segurança, como as fôrças conjuntas a empregar em favor da paz delas deverão receber os contingentes de que se hão de compor.

(4) Capítulo VIII, "Da Fôrça Militar".

(5) Arts. 14; 34, ns. 17 e 18; 48, ns. 3, 4 e 5; 73, 74; 76; 77; 87.

(6) Título VII.

(7) Art. 14.

(8) Arts. 145, 146 e 148.

(9) CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Brasileira*, 2.ª edição, pág. 225.

(10) Emenda do Deputado GIL GOULART, *apud* AURELINO LEAL, *Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, 1925, vol. I, págs. 199/200.

dia a Humanidade pudesse chegar a um estado geral de paz, todos os povos sendo levados ao desarmamento, não seria um texto constitucional reformável, que fizesse permanecer odiòsamente armada qualquer nação. A segunda, bem que contendo em si razoável fundo de verdade, caiu porque ao burilado da linguagem e ao esmero técnico se proferiu, sob a impressão de fatos recentes, a peremptoriedade do dispositivo. Nem é êsse o único caso, senão um entre centenas, em que, na elaboração das leis, que deve revestir feitio essencialmente prático, se pretere a forma elegante e medida em favor da clareza e da inequivocacidade do pensamento a exprimir (11).

IV — EXÉRCITO, MARINHA E AERONÁUTICA

6. Inicialmente compostas de *fôrças de mar e terra* organizadas em Armada e Exército (12) ou (*exército de linha*, como se dizia sob a influência, talvez a da terminologia francesa) (13), a evolução da aviação e a sua conseqüente aplicação como fator importantíssimo à ciência da guerra, impuzeram a autonomia da arma aérea, que passou a constituir ministério próprio, o da Aeronáutica. O assunto aqui não suscitou controvérsias. Certo na época em que se concretizou seria impossível debatê-lo francamente, sem embargo das sua magnitude. Mas tudo faz crer que, mesmo discutido, ter-se-ia alcançado igual resultado pela maturidade a que chegará, entre os técnicos militares brasileiros, a idéia da autonomia da aeronáutica. Dessa maturidade afigura-se-nos termos a contra-prova não se haver debatido o assunto, quando restaurada no país a liberdade de crítica (14).

(11) RUI, *Comentários à Constituição Federal*, coligidos e ordenados por HOMERO PIRES, 1932, vol. I, páginas 26/27.

(12) *C. Imperial*, arts. 146, 148 e 150.

(13) PIMENTA BUENO, *Direito Público Brasileiro*, 1857, pág. 92.

(14) Alhures o problema tem conduzido a debates e vacilações. Na França, por exemplo, a idéia deu lugar a grande controversia. Surgiu e prevaleceu em 1928, com a criação do Ministério do Ar, para, menos de um lustro depois, em fevereiro de 1932, ser batida com a supressão dessa secretaria e, afinal, prevalecer pelo seu restabelecimento, sob o gabinete HERRIOT, nêsse mesmo ano.

E' que lá, nem se situou a questão à luz de considerações; exclusivamente técnicas, nem estas convergiram, como aqui, à autonomia da fôrça aérea. Os técnicos em grande número vetaram a criação do Ministério do Ar sob o motivo de que, tornada autônoma a Fôrça Aérea, precípuamente destinada a cooperar com o Exército e a Armada, sacrificar-se-ia a unidade de comando. A razão preponderante em seu favor foi um febril movimento popular, que a "Revue des deux Mondes" chegou a referir como "caso de loucura coletiva". Teve origem no acidente de aviação que, naquêle ano de 28, vitimando o popular ministro BOKANOWISKI, desencadeou uma campanha cívica, exacerbada pela imprensa, na qual se reivindicava, como remédio para fatos deploráveis, a autonomia dos serviços e fôrças aéreas (H. BARTHELEMY, *Droit Administratif*, 3.ª ed., páginas 443/445).

V — DA FIXAÇÃO DOS EFETIVOS

7. Com o *Bill of Rights* de 13 de fevereiro de 1688 recusaram as câmaras inglêsas ao Rei o poder de, em tempo de paz, manter um exército sem autorização parlamentar (15). E, completamente, o Parlamento passou, de então por diante, a determinar, em autorizações de duração ânua, o total dos homens a manter em armas, bem como a votar, em cada orçamento anual, a verba respectiva (16). Ao mesmo tempo que se reconhecia a necessidade de fôrças permanentes para a defesa da pátria e da ordem, se tinha como certo que a sua manutenção significando um duplo onus à coletividade pela obrigação de serviço imposta às classes convocadas e pelas despesas de custeio, devia submeter-se à freqüente apreciação do Parlamento.

Pela sua origem e pelo seu sentido, o princípio da periodicidade se difundiu, então, no direito público universal, erigindo-se em um dos cânones de proteção do povo, através do Parlamento, contra os abusos do Poder Executivo.

Adotaram-no: os Estados Unidos, onde a lei fixada é bienal, em a circunstância, ressaltada por BLACK, de traduzir, já que a Câmara dos Representantes se renova de dois em dois anos, as inclinanações mais recentes da opinião pública (17); a Bélgica, com lei ânua (18); a França (que o abandonou em 1872) (19); o nosso país, onde o critério da fixação periódica foi acolhido nas constituições de 1824, 1891, 1934 (20) e atual.

(15) ESMEIN-NÉZARD, *Droit Constitutionnel*, 8.ª ed., vol. I, págs. 97/98; ANTOKOLETZ, *Tratado de Derecho Constitucional y Administrativo*, 1933, vol. II, pág. 567

(16) ESMEIN-NÉZARD, *obr. cit.*, vol. II, págs. 467/468.

(17) BLACK, *American Constitutional Law*, 1910, pág. 271.

(18) PAUL ERRERA, *Droit Public Belge*, ed. Girad et Brière, pág. 292.

(19) ESMEIN-NÉZARD, *obr. cit.*, vol. II, págs. 467/469.

(20) Arts. 15, n.º 11, 34, n.º 17 e 39, n.º 2, respectivamente.

Fórmula intermediária acolheu a reforma constitucional de 1926, quando dispôs que a fixação seria feita anualmente,

Certo a sua manutenção já se não inspira no propósito de salvaguardar as liberdades públicas contra o absolutismo do Poder Executivo. Mas razões outras, de ordem política e técnica, lhe aconselham a sobrevivência. É que por êle se enseja a revisão do montante dos efetivos, a lapsos certos, consideradas a situação internacional e os conselhos dos responsáveis pela eficência das Fôrças Armadas.

8. A Constituição vigente, conquanto não tenha mencionado explicitamente o princípio da periodicidade, ao incluir, na competência do Congresso, o ato de fixação das Fôrças Armadas (21), como o fizeram as de 1891 e 1934, o acolheu (22). Tal se infere do art. 67, &2.º, quando ressalva ao Presidente da República a iniciativa das leis que "modifiquem, no decurso de cada legislatura, a lei de fixação das fôrças armadas". Essa referência ao *decurso de cada legislatura*, supõe que em cada uma delas (quatro anos) vigore lei especial determinado os efetivos militares, pois se êstes fôssem estabelecidos por lapso indeterminado, bastaria dizer que ao Presidente competeria a iniciativa da lei que os modificasse (23).

9.º Sem embargo dos aspectos políticos que influem sôbre a fixação dos efetivos(tranquilidade ou agitação no ambiente internacional, compromissos ou tratados de defesa mútua, agitações na ordem interna, etc.) e cuja apreciação bem se enquadra na alçada do Congresso, a fixação deles há de fazer-se, tendo em consideração, como fatôres preponderantes, os dados técnicos e os informes diplomáticos que o Executivo lhe preste.

Aliás, em um país como o Brasil, onde a fixação das tropas não flutua ao sabor de injuções periódicas (como tem sucedido na Europa), de modo que os govêrnos se sucedam em orientações destoantes a êsse propósiito, mas no qual, pelo contrário, o problema se tem situado tradicionalmente em uma linha constante inspirada por considerações mais técnicos do que políticas a lei de fixação se torna um assunto de menor repercussão dentro das atividades parlamentares. E não havendo divergências de fundo político, mínimas são as controvérsias que suscita.

IV — DA HIERARQUIA E DA DISCIPLINA

10. A hierarquia tem por escopo fazer atuar várias vontades no sentido da realização prática do que uma só (ou um limitado grupo delas, no caso de órgãos coletivos deliberantes), considerada "superior, melhor, mais eficaz", conceba e determine (24). A vontade do superior condiciona, então, a do inferior, Se esta ainda se não manisfestou, traça o sentido a que deve obedecer, quando já expressa faz que se modifique para a ela se amoldar (25).

Onde há hirarquia, como superposição de vontades, há, correlatamente, uma relação de sujeição objetiva, que se traduz na disciplina, isto é, no rigorosos acatamento pelos elementos dos graus inferiores da pirâmide hierárquica, ás ordens, normativas ou individuais, emanadas dos órgãos superiores. A disciplina é, assim, um corolário de tôda organização hierárquica.

11.º No que concerne ás organizações militares, porém, dadas as suas finalidades, as missões e os elementos, que se lhes confiam, o sistema disciplinar cresce de importância e há de ser muito mais rígido (26).

Se a elas o Estado Confere o monopólio da fôrça material, se lhes entrega a defesa da sua própria sobrevivência e da tranquiliade dos seus habitantes, se sòmente as chama a intervir nos momentos cruciais da vida coletiva abalada pela agressão ex-

---

prorrogando-se, porém, a anterior, se até 15 de janeiro não estivesse nova em vigor (art. 34, n.º 17).

A Constituição de 1937 não manteve o critério da fixação anual.

(21) Art. 65, n.º V.

(22) Preferem o critério de fixação por tempo indeterminado, a França (ESMEIN-NÉZARD, *obr. cit.*, vol. II, págs. 467/469) e a Argentina (ANTOKOLETZ, *obr. cit.*, vol. II, pág. 567).

(23) A lei de meios pode indiretamente alterar os efetivos? Na Argentina acha-o possível ANTOKOLETZ (*obr. cit.*, vol. II, pág. 567); na França se pretendeu vedar o expediente (a princípio com o art. 2.º, da lei militar de 7 de agôsto de 1913, revogado pelo art. 194, da lei militar de 1 de abril de 1923, e depois pela lei geral das finanças, de 30 de julho de 1913, art. 105) com disposições legislativas (ESMEIN-NÉZARD, *obr. cit.*, vol. II, páginas 468/469).

E' de má técnica legislativa utilizar a lei orçamentária para a modificação dos efetivos, mas, sem dúvida, será possível fazê-lo, ainda quando lho vede a lei ordinária, como na França, pois não têm sentido jurídico os limites que o legislador ordinário ponha à sua própria atividade.

No Brasil, porém, a lei de meios tendo finalidade estrita e específica por fôrça de dispositivo da Carta Constitucional (art. 73, § 1.º), é inadmissível venha a interferir com os efetivos militares. O que lhe cumpre é, tão só, dispor sôbre os recursos para a sua manutenção.

(24) ARNALDO DE VALLES, *Teoria Giuridica della Organizzazione dello Stato*, 1936, vol. I, pág. 331.

(25) ARNALDO DE VALLES, *obr. cit.*, vol. I, páginas 332/333.

(26) ARNALDO DE VALLES, *obr. cit.*, vol. II, pág. 135.

terior ou pela violência interna, é óbvio que se impõe criar, em correlação com tais circustâncias, rigorosos elementos de subordinação á lei. Nesses elementos repousará a certeza de que o uso das armas não será desvirtuado, quer positivamente pela negação do destino constitucional das corporações militares, quer negativamente pela ineficiência delas em face da sua missão.

O sistema disciplinar se torna assim, do mesmo passo, garantia de obediência à lei e de eficiência A infração da disciplinar, longe de constituir, como no serviço civil, episódio individual, tende, pelos reflexos sôbre o conjunto, que o ambiente do enquadramento militar propicia, a influir nòcivamente sôbre o todo. A existência de meios eficazes e prontos para reprimí-la é, então, essencial. Com êles se garante a obediência ás regras do serviço pela certeza infundida a cada um de não lhe ser dado violá-las sem punição (medidas preventivas) e pela imposição de sanções aos que as infrijam (medidas de repressão).

12. O sistema disciplinar nas Fôrças Armadas se distingue do pertinente aos serviços civis por três características:

a) mais rigorosa capitulação das faltas, de sorte que qualquer omissão dos deveres funcionais possa autorizar punição;

b) maior simplicidade no processo de cominação das sanções, quase sempre aplicáveis de plano;

c) maior autonomia dos órgãos de repressão, escapando as sanções, as mais das vêzes, ao exame de órgãos revisores, mormente jurisdicionais (27).

VII — DA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL — "DENTRO DOS LIMITES DA LEI"

13. O problema da sujeição hierárquica, assim formulado em linhas gerais e dentro dos princípios comuns do Direito Público, se torna mais sutil e delicado quando se considera a cláusula restritiva posta na parte final do art. 176 da Constituição:

> "instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e *dentro dos limites da lei*".

Essa cláusula tem sido, a bem dizer, um permanente e insolúvel problema de exégese constitucional, desde que ao nosso direito a incorporou a Carta de 1891 (28). Aurelino Leal bem sintetizou essas dificuldades quando arrematando os seus comentários ao art. 14 da primeira Constituição republicana, publicados após vinte e três anos da sua vigência, fêz sentir que nem nos Anais da Constituição, nem na Jurisprudência nacional se alcançara precisar "o círculo em que gira essa obediência essencial dentro da lei" (29).

Não conhecendo similar no direito constitucional de muitos países (França, Bélgica, Estados Unidos, Inglaterra, Argentina) e importando, entre nós, em um rompimento com a tradição vinda do direito imperial (30), tem ela explicação de ordem histórica. São ainda os fatos da *Questão Militar* que vêm explicá-la.

Como se sabe a série de desentendimentos entre o Exército e alguns Gabinetes do Segundo Reinado, que revestiu aspectos de uma gravidade, teve origem (18886) na imposição de penalidades disciplinares ao Coronel Ernesto da Cunha Matos (censura e prisão) e ao Tenente-Coronel Sena Madureira (repressão), que haviam protestado. de público, sem permissão superior, contra referências feitas na Câmara e no Senado às suas atuações em determinadas comissões militares (inspeção no Piauí e comando da Escola de Tiro de Campo Grande). Sustentou-se que a Carta Constitucional não criava à manifestação de opinião dos militares essa dependência de prévio assentimento superior; que tal restrição decorria, apenas, de *avisos* do Ministério da Guerra e que tais atos careciam da fôrça de lei, não podendo obrigar jurìdicamente.

Essa tese, que prevaleceu no Conselho Supremo Militar (então o mais alto órgão jurisdicional das Fôrças Armadas) quando lhe foi submetida a querela (31), se resumia, afinal, no princípio de que o *militar só está obrigado à obediência dentro dos limites da lei.*

Ora, tendo sido a Questão Militar através dos seus vários episódios, um dos fatôres mais relevantes, senão o principal, da queda da Monarquia, era

(27) C. Federal, art. 141, § 23.

(28) Art. 14.

(29) *Obr e Evol. cits.*, pág. 207.

(30) Na Constituição de 1824 se diz ser a fôrça militar "essencialmente obediente", jamais se podendo reunir "sem que lhe seja ordenado pela autoridade legítima", competindo ao Poder Executivo empregá-la "como bem lhe parecer conveniente à segurança e defesa do Império".

(31) Sem embargo do que sòmente muito tempo depois a adotou o Govêrno.

natural que os seus aspectos jurídicos se refletissem na estruturação das novas instituições políticas. E, por ser aspecto capital da pendência entre o Exército e o Gabinete, êsse dá só sujeição do militar à lei, a idéia tomou forma de princípio constitucional.

14. Interessante, aliás, é acompanhar-lhe a primeira fase, isto é, a sua aparição no projeto constitucional que o Govêrno Provisório remeteria à Assembléia Constituinte. Interessante, sobretudo, porque o Marechal Deodoro que fôra, com o seu grande valor moral e o imenso prestígio que desfrutava no Exército, o mentor da Questão Militar, já opunha reservas à afirmação categórica do princípio na Lei Magna. Tão certo é que as idéias políticas hão de sofrer sempre, na sua formação e evolução, os reflexos dos acontecimentos e do ambiente, nem sempre à pressão de interêsses oportunistas, senão, também, pela mais objetiva compreensão das realidades.

Lido em reunião ministerial o dispostivo (que, depois, constituiria o art. 14 da Constituição), impugnou-o, com veemência, o Chefe do Govêrno, pois lhe parecia ferir a hierarquia militar ensejando aos subalternos o exame de ordens superiores. A sessão decorreu inteira sem que Rui Barbosa, expositor do assunto, conseguisse a aquiescência do Marechal. Suspensa, retiram-se os Ministros, menos Campos Sales que, mais tarde, acode à casa de Rui para levar-lhe, pessimista, novas impressões sôbre o incidente. O velho chefe militar estendera-se ainda em considerações, tôdas exaltadamente desfavoráveis ao texto. Não desanima Rui Barbosa, tão forte lhe era a fôrça moral a serviço das convicções, e na manhã imediata, volve, sòzinho, à presença do Chefe do Govêrno. Debate o assunto, insistentemente, e o deixa resolvido com a aceitação do dispositivo, que, longe de ser uma diminuição às Fôrças Armadas, importava no lhes reconhecer posição condigna na organização política do país (32).

15. Preconizadas a *hierarquia* e a *disciplina*, como bases das instituições militares, e circunscrita a sujeição destas *aos limites da lei*, como conciliar a amplitude, que alí se pressupõe, com a restrição que aqui se contem? Como harmonizar o dever de obedecer com o direito de deliberar?

Claro que não é possível entender a restrição, *dentro dos limites da lei*, como premissiva do exame da legitimidade das ordens superiores pelos subalternos. Êsse entendimento, que levará à anarquia implantando um estado de subversão latente, pois a fôrça que "não obedece e que discute, em vez de ser uma garantia da honra e da segurança nacional, constitui-se um perigo público" (33), e que negaria o próprio regime constitucional deslocando, no dizer de Rui Barbosa, o exercício da soberania dos três poderes estatais para as corporações armadas, erigindo-as em última instância para o exame da legalidade dos atos dos órgãos representativos (34), não encontra amparo, por isso mesmo na exêgese teleológica. O espírito da norma não se coadunaria com o contraditório de uma sujeição hierárquico-disciplinar, que se pudesse inverter em desabusada subversão dentro da própria caserna, pela análise, de baixo para cima, do acêrto das ordens e providências determinadas.

O art. 176, como tantos outros textos constitucionais, traz em si a afirmação de um princípio, de uma diretriz, de um cânone preconizado à orientação geral de certo setor da vida pública.

A expressão restritiva do texto, é um preceito traçado aos que ordenam para que só o façam dentro da lei, vez que nela estão os limites do seu poder. E' antes uma norma para os que ordenam e que podem ordenar o legal e o ilegal, do que para quem obedece, cujo âmbito de discernimento, as mais das vêzes, pela própria inferioridade de intrução geral ou aptidão técnica, só pode ser restrito.

Em fundo não é outra a conclusão a que chega Rui Barbosa, após considerar a delicadeza dos problemas suscitados pelo dispositivo.

Detalhando o seu pensamento em tôrno da idéia de integração das fôrças armadas com o seu chefe supremo, o Presidente da República, e da submissão desta à ordem jurídica, asserta:

"A noção constitucional de *fôrças de terra e mar* pressupõe e encerra em sua própria substância a idéia do Presidente da República, a elas associado como o seu cérebro, o seu núcleo deliberante, o seu princípio de movimento".

. . . . . .

(32) JOÃO MANGABEIRA, necrológio de Rui Barbosa na Câmara dos Deputados, *Rev. do Sup. Tribunal Federal*, vol. 52, pág. XVIII.

(33) JOÃO BARBALHO, *Constituição Federal Brasileira — Comentário* — 19, pág. 46.

(34) *Obra e vol. cits.*, págs. 402.

.....

"Jurìdicamente, constitucionalmente, sem o Presidente da República, não é exército, a armada não é armada. A Constituição, portanto, não pode admitir a resistência das fôrças de terra e mar ao chefe do Estado. Seria autorizar a decapitação do corpo e a revolta dos membros contra a cabeça, inversão substancial da lei, que a própria lei não poderia legalizar" (35).

E, fazendo sentir ter sido intuito do legislador deixar expresso que a fôrça armada "com o chefe do Estado à sua frente, renderá obediência à mesma lei a que êle deve obedecer", arremata numa síntese insuperável:

"Na fórmula dêsse artigo o que se quer significar, é essa cadeia de obediência da fôrça ao poder que comanda e do poder que comanda ao poder que legisla" (36).

16. Essa exêgese de caráter geral, como que exprimindo o sentido político do texto, longe está, entretanto, de obviar às dificuldades ainda sugeridas pelo princípio nêle contido.

No plano político avultam dois problemas da maior delicadeza: os que se referem a revoluções e a golpes de estado.

No setor estritamente jurídico é suscitada a questão da responsabilidade penal pela execução de ordem ilegal (37).

17. A obediência à lei e os deveres, genérico depreservá-la e especial de garantir os poderes constitucionais, excluem, em princípio e de modo categórico, o direito de rebelião contra a ordem jurídica superior (constitucional) ou subordinada (legislação ordinária). Se as corporações armadas têm na Constituição e na lei as fontes da sua legitimidade, não se concebe possam agir *legìtimamente* se contra elas procedem (38). A rebelião nêsse caso situar-me-ia um plano pre ou super-constitucional, como mero ato de fôrça, importando em destruir ou substituir as bases mesmas do Estado, e, portanto, não se poderia analisar à luz do princípio do art. 176, que supõe a lei (constitucional ou ordinária) como elemento de delimitação do dever de obediência.

Pode-se conceber, entretanto, ainda ao prisma do dispositivo em questão, o direito de insurreição nos planos sub-constitucional e sublegal, isto é, a rebeldia, dentro da lei, contra os atos de execução desvirtuadores da ordem jurídica?

O texto não autoriza o direito de insurreição, cujo exercício supõe atos positivos, ou seja, o levantamento do povo e das fôrças contra a ordem constituída ou exercida com aparências de legalidade, mas, na essência, carente de base legítima pela irregularidade na escôlha dos órgãos representativos ou pelo deturpação flagrante no exercício das funções dêles.

Examinando-se-lhe o teor e tendo em consideração, igualmente, o art. 177, constata-se que às Fôrças Armadas não se atribuiu capacidade de iniciativa no sentido de assegurar fidelidade às instituiçõões constitucionais e fazer prevalecer a lei sôbre o arbítrio. Um e outro lhes confeririam, se tomados os textos à letra, apenas a faculdade de desobedecer às ordens executivas, em respeito à Constituição mesma e à lei. Com base no art. 177, quando ordens emanassem de poderes sem origem constitucional legítima. Com assento nêsse e no art. 176, quando se pretendesse utilizá-las para a prática de atos ilegais.

Mas, como já se deixou dito, nem êsse direito de resistência passiva se lhes reconhece na Constituição, porquanto a cláusula *dentro dos limites da lei* se há de entender, como elemento de um toto (o artigo), sem contradição com parte dêste (a

---

(35) *Obr. e vol. cits.*, pág. 405.

Aliás, no acatamento da fôrça armada ao poder civil, têm-se um dos índices mais expressivos da cultura política de cada povo, como fêz ressaltar o General César Obino em um memorável discurso, ao assumir, em janeiro de 1946, o comando da Primeira Região Militar.

(36) *Obr. e Vol. cits.*, pág. 405/406.

(37) Examinada ao ângulo da responsabilidade civil, a relação de obediência perde a importância de vez que, para torná-la efetiva contra as pessoas jurídicas de direito público, se encara o ato lícito em seu todo, isto é, como ato do poder público, e não o decompando em procedimento do indivíduo e procedimento do Estado.

(38) E' tão essencial, nos Estados constitucionais, a sujeição à cadeia hierárquica, aos poderes públicos, à lei, em suma, que, sem embargo da sua responsabilidade técnica e moral na preparação e condução da guerra, os chefes militares não podem fazer mais que pedir, advertir, pugnar pela persuasão, sempre que se trate de medidas e providências tidas como essenciais ao aparelhamento das Fôrças Armadas e ao desempenho das missões nas quais estejam investidos. E, quando não encontrem compreensão, só lhes resta, como solução de conciência, exonerar-se dos postos em que, pela carência de apôio dos órgãos representativos, sintam não poder dar de si quanto exigem as suas convicções. São essas as conclusões a que chega o General TRISTÃO DE ALENCAR ARARIPE em um ponderado e erúdito estudo sôbre "Responsabilidade do Comando em Chefe nos Estados Democráticos" (págs. 18 a 20).

que pôe na base da organização militar a hierarquia e a disciplina). E assim, ao invés de autorizar a derrogação arbitrária do regime de subordinação e obediência, numa inversão dos valores hierarquizados, constitui um princípio geral, complementar do sistema hierárquico-disciplinar, afirmativo da vinculação de todos os que ordenam e os que obedecem, às normas do direito positivo.

18. A única hipótese em que nos parece se possa aplicar, com propriedade, a restrição do artigo 176, é a de golpe de Estado. Significando êste um flagrante, declarado e expresso rompimento da ordem constitucional por ato de alguns (39), não é possível haver dúvida em que os seus mentores agem contra a lei, excedem-lhe os limites, derrogam-na. Obedecer-lhes será emprestar ao respeito hierárquico sentido absolutamente incondicional. Negar-lhes obediência será admitir que há um princípio geral de legalidade, norteando e supervisionando tôdas as atividades dos agentes do poder público, cuja violação elimina o dever de obedecer. Aqui inexistem os perigos perturbadores ensejados pela análise sucessiva e minudente das ordens comuns de serviço. Trata-se de uma decisão única e de caráter inconfundível, que importa em pôr abaixo a própria lei instituidora da subordinação hierárquica .

De modo diverso opina Léon Duguit. Tem êle por tão perigoso o atribuir-se à Fôrça Armada a faculdade de deliberação, que entende preferível negá-la até em se tratando de golpes de Estado:

> "Ao legislador constituinte cabe organizar os poderes de tal modo que o chefe do Estado não possa empregar o exército do qual dispõe para destruir a constituição. E' impossível, na verdade, fazer que os homens no poder não violem jamais a constituição; e é deplorável que êles possam, então, empregar o exército como instrumento dessa violação. Mas, bem pesadas as coisas, isso é absolutamente excepcional. E o inconveniente seria bem mais grave se os comandantes militares pudessem apreciar a legalidade das ordens que lhes desse o Govêrno; êste poder-se-ia, então, encontrar reduzido à importância" (40).

(39) E não da coletividade como nas revoluções.

(40) *Traité de Droit Constitutionnel*, 1924, vol. IV, pág. 597.

19. Sob o prisma pròpriamente jurídico o que interessa como decorrência da sujeição do militar à lei é a responsabilidade penal pela execução de ordens ilegais.

Não serão, dessarte, tôdas as determinações superiores que imporão, a quem as deve executar, o exame da legalidade, porquanto, sòmente aquelas cuja execução venha a constituir delito, poderão acarretar responsabilidade penal (41). Se a ordem não puder afetar direito de terceiro desaparece a razão de indagar-lhe da juridicidade.

Mas ainda quanto o possa atingir, só haverá razão para indagar da juridicidade se a possibilidade de lesão fôr evidente e esta constituir crime. E' o que decorre do art. 28 e § 1.º do Código Penal Militar, onde se reconhece como justificativa a *estrita obediência à ordem de superior hierárquico, salvo quando tenha por objeto ato manifestamente criminoso.*

Há, porém, a considerar que, embora assim restrita no seu âmbito a indagação da legitimidade da ordem superior, se apresenta aqui, não como uma faculdade do indivíduo obrigado à execução, o que acontece se encarada ao ângulo político, mas como um dever. Superpõe-se, declaradamente, o dever de fidelidade à lei ao de obediência disciplinar. O indivíduo terá que ajuizar sempre do conteúdo da determinação superior, vez que a obediência lhe poderá acarretar imposição de pena. Isto agrava a importância dêsse dever no que concerne à situação pessoal do subalterno, ainda que as duas circunstâncias de início observadas o fazem menos relevante ao prisma do interêsse público.

(41) Essa diversidade de situações é figurada em um exemplo, hoje clássico, do Juiz STEPHEN: se uma partilha tem razões para crer legítima a ordem de atirar em multidão amotinada, não o tem em se tratando de pessoas agrupadas em uma via pública sem provocar distúrbios ou ameaçar a ordem (WILLOUGHBY, *Constitutional Law*, 1910, vol. II, págs. 1194/1195).

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte tem condenado, em mais de um aresto, policiais que, em diligências de captura de criminosos, tendo recebido ordem para o emprêgo de fôrça, atiram nos resistentes, matando-os, sem que tal fôsse absolutamente imprescindível à realização da captura. Por outro lado, os eximem de responsabilidade se as circunstâncias eram tais, que só a violência extrema permitiria deter os resistentes.

PARECERES

PROCESSO ADMINISTRATIVO — DEMISSÃO

— Quando a lei determina a instauração prévia do processo administrativo, outorga um direito *ao funcionário e não uma* faculdade *à administração.*

— O processo administrativo não resguarda apenas o funcionário, acobertando-o de julgamentos quiçá injustos, pôsto que bem intencionados. Defende, também, a própria Administração, pois, criando um clima de segurança e de legalidade prestigia as punições porventura necessárias.

CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA

PARECER

O requerente, demitido do cargo de escrivão de Agência Fiscal da Prefeitura do Distrito Federal, aos 17 de outubro de 1929, há 16 anos tenta reintegrar-se, afirmando-se vítima de ilegalidade e de injustiça. A antiga Câmara Municipal, segundo se vê de fls., chegou a elaborar o projeto número 212, de 1935, determinando a reintegração. O caso permaneceu, entretanto, em aberto, e a respeito se pronunciaram numerosos órgãos administrativos, sustentando, por vêzes, opiniões diametralmente opostas.

Assim, o antigo Conselho Consultivo entendeu que o requerente foi punido "com absoluta violação dos preceito legais". O voto em separado, de fls., ressalta não ter sido "apurada regularmente qualquer responsabilidade".

O Dr. Procurador Geral dos Feitos da Fazenda Municipal, porém, declara, de modo peremptório: "A despeito do parecer do extinto Conselho Consultivo, a minha opinião é absolutamente contrária à pretensão do requerente. Já é difícil à Prefeitura ver-se livre de alguns maus servidores que conta no seu seio. Se ela acolhe novamente um de quem em boa hora se conseguiu descartar como há de manter nos seus serviços a ordem, a regularidade, a disciplina que se hão mistér?"

O 11.º Procurador da Prefeitura, de seu lado, em veemente parecer, estuda as preliminares e o mérito da questão e conclui por exclamar que — "E' tempo ainda de revogar-se a pena injusta ou excessiva, ilegal ou arbitrária, como não escapará decerto à Administração Superior e à sua consciência dos direitos dos servidores da Prefeitura".

A Comissão que opinou, a fls., concorda em que "a acusação foi desacompanhada de qualquer elemento de prova". E acrescenta: "Nosso espírito repele a imposição de penas que, se não forem regularmente impostas, deixam de representar o pronunciamento da Justiça, para significar a fôrça do arbítrio". Contra-argumentando com a possível impunidade do requerente, observa a Comissão: "...se realmente culpas lhe pesaram, a impunidade que o beneficiaria, — essa impunidade de 16 anos de mendicância, afastado do cargo e privado do vencimentos — correria à conta da própria Administração, que lhe deu causa".

Por último, o Sr. Secretário Geral, em seu parecer de fls., opina que "o requerente fez cessar a espera administrativa, ingressando em Juizo... Submetido, que foi, a processo administrativo disciplinar, foi demitido por haver desviado dinheiros públicos... Não vejo, dentro do campo do direito, como reconhecer procedência ao pedido"...

Releva notar, data venia, que a alusão a "processo administrativo disciplinar" é fruto de um equívoco.

Na realidade, não houve processo algum. E êste é o aspecto jurídico do caso, que, todavia, comporta uma preliminar, — a da prescrição.

Em face das opiniões divergentes, solicitou o Excelentíssimo Senhor Prefeito do Distrito Federal o parecer desta Consultoria.

Observou-se, a fls.: — "No tumulto dêstes autos que, como de regra, se formam sem obediência à ordem processual ou cronológica das peças que o integram, a pesquisa dos fatos é árdua"...

Nem só isso, porém. No tocante à preliminar da prescrição, os dados tornaram-se de tal arte confusos e omissos que impossibilitam um juízo seguro. No parecer de fôlhas alude-se a telegrama "desaparecido do processo", a requerimento "igualmente consumido", a peças que já foram desentranhadas, a documentos que não constam do anexo. O dilatadíssimo espaço de tempo em que o caso transitou pelas repartições explicará, de sobjeto, tais circunstâncias.

Mas o certo é que, nêsse intrincado cipoal, não vejo clareira em que se possa acampar uma afirmação jurídica...

Quanto, porém, ao outro aspecto do problema, ou seja, — o da inexistência de processo administrativo, meu parecer é favorável ao requerente.

Na contestação oposta pela Fazenda Municipal, segundo a cópia de fls., "numa ação que o interessado propôs e veio a desistir, a fim de pleitear por via administrativa", admite-se a necessidade, em tese, do processo administrativo. Alega-se, entretanto, que, na hipótese, a prova do delito dispensava aquela formalidade.

Mas, — quem ajuizou dessa dispensa? — A própria Administração.

Ora, a prevalecer tal entendimento, — a que se resume a garantia do acusado? Em que oportunidade se exercita a defesa?

Quando a lei determina a instauração prévia do processo administrativo, outorga um *direito* ao funcionário, e não uma *faculdade* à Administração.

Pode-se dizer, com BIELSA:

> "El principio constitucional de la defensa en juicio no tiene excepcion en su aplicación; por lo que en el ordem jerárquico también impera". (Derecho Administrativo, 1938, t. II, pág. 212).

Aliás, como bem observa TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, tem se verificado —

> "uma evolução do direito disciplinar quanto ao processo, no sentido de reduzir-se cada vez mais o arbítrio da autoridade administrativa, substituindo-se esta feição discricionária por um processo jurisdicional de função mais liberal" (*In Tratado de Direito Administrativo*, vol. III, pág. 475).

A imprescindibilidade do processo administrativo, nos casos em que a lei o exige, já foi afirmada, reiteradas vezes, pelos tribunais, como póde ver, por exemplo, no Arquivo Judiciário, vols. XXII, pág. 365; XXIX, pág. 132; XXXIII, pág. 140; XXXV, pág. 42, etc.

Esta Consultoria Geral, pelo grande RODRIGO OTÁVIO, sustentou, de igual sorte, a mesma tese (Pareceres, vol. VIII, pág. 203).

Tal doutrina, segundo penso, é de todo aplicável à espécie. O requerente contava mais de 10 anos de serviços públicos municipais, ao sofrer sumária demissão. Não se lhe podia, entretanto, negar a oportunidade de defesa, através de processo regular.

Do acerto dessa regra o anexo é exemplo frisante: altos e respeitáveis órgãos da administração manifestaram-se em completo desacôrdo, quanto ao mérito. Não está isso a demonstrar que os fatos deviam ser amplamente apurados?

O processo administrativo não resguarda apenas o funcionário, acobertando-o de julgamentos quiçá injustos, posto que bem intencionados. Defende, também, a própria Administração, pois, criando um clima de segurança e de legalidade, prestigia as punições por ventura necessárias.

E' o meu parecer.

Rio de Janeiro, em 19 de fevereiro de 1947. — *Odilon da Costa Manso*, Consultor Geral da República.

JULGADOS

MAGISTRADOS E FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS — DISTINÇÃO — LIMITAÇÃO DE PROVENTOS.

— O magistrado é membro de um poder; o funcionário simples auxiliar do Executivo.

— O disposto no art. 9 do Dec.-lei n.º 24, ...de 29-11-37, não se aplica aos magistrados.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

APELAÇÃO CÍVEL N.º 8.205

Relator — Sr. Ministro Goulart de Oliveira.

Recorrente — *ex-officio*, o Juiz da 2.ª Vara da Fazenda.

Apelante — a União Federal.

Apelado — Feliciano Mendes de Morais, (Marechal).

ACÓRDÃO

Vistos e discutidos êstes autos de Apelação Cível número 8.205, do Distrito Federal, recorrente *ex-officio*, o Juiz da 2.ª Vara da Fazenda, apelante a União Federal e apelado o Marechal Feliciano Mendes de Morais;

Acordam os Ministros da 8.ª turma do Supremo Tribunal Federal, em negar provimento, unanimemente ao recurso, na fórma das notas taquigráficas juntas.

Rio, 12 de abril de 1946. — *Orozimbo Nonato*, Presidente. — *Goulart de Oliveira*, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — O autor apelado, Minisctro do Supremo Tribunal Militar, propôs contra a União Federal uma ação para haver a nulidade do ato do Tribunal de Contas, que reduziu os seus vencimentos a cinco contos de réis aplicando-lhe o art. 90 do Decreto-lei n.º 24 de 29 de novembro de 1937, que só se refere a funcionários. Pretendeu assegurar o pagamento da importância mensal de oitocentos e vinte e um mil e trezentos réis correspondente à gratificação de dois por cento sôbre o soldo de sua patente, por ano de serviço, excedente de vinte e cinco, que, aliás teve desate favorável na sentença de fls. 40, que bem esclarece os detalhes da causa e sua solução (ê).

A União por seu requerente legal manifestou-se inconformada, apelando a fls. 52 e seguintes para êste Tribunal, sustentando injurídica a interpretação do dispositivo emprestada pela sentença, uma vez que ali não se atribui sentido restrito aos têrmos técnicos usados.

Discute os conceitos de magistrado e funcionário, concluindo por afirmar que a lei não distingue a categoria funcional que sofre a restrição mencionada no dispositivo em questão.

O apelado razoou a fls. 59, refutando a sustentação da procuradoria e, ressaltando, ràpidamente, os fundamentos do aresto recorrido.

O Dr. Procurador Geral da República opinou a fls. 62 pelo provimento da apelação do acôrdo com as razões do Procurador Regional.

Rio, 17 de dezembro de 1945. — *Goulart de Oliveira*.

VOTO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — A sentença recorrida contrariou mais uma vez, a compreensão dada pelos representantes da Fazenda ao texto do art. 9.º do Decreto-lei n.º 24 de 29 de novembro de 1937 que fixou o limite máximo de cinco contos de réis mensais para a totalidade dos proventos aos funcionários.

De fato, procurou vêr nêle uma proibição envolvendo odo o gênero, funcionários públicos, ou sejam quantos, exercendo a função pública, percebam vencimentos fixos, percentagens ou gratificações dos cofres nacionais.

A matéria, dentro dos limites mesmos agora propostos à discussão, já sofreu demorado exame nos debates provocados pelo julgamento nesta mesma Turma da Apelação Cível n.º 7.376 e de que foi relator o Ministro Carlos Maximiliano, quando lhe foi dada solução justa e ponderada.

Distingui-se então, como ainda agora a setença recorrida o magistrado do funcionário público em geral: na vitaliciedade que aquele adquire desde a posse do cargo e a estabilidade obtida por êste aos dez anos de serviço: na irredutibilidade dos vencimentos não assegurados a estes, fazendo notar que tanto a Constituição de 34 como a de 37 dedicou a cada um capítulo especial, deixando, assim, evidente a absoluta diferença de colocação na esfera de direito público: — o magistrado é membro de um poder; o funcionário simples auxiliar do Executivo; está para o Presidente como o escrivão para o juiz. Concluindo: "Demais, não é só o estatuto fundamental que fixa claramente as diferenças; o legislador ordinário, sábia e criteriosamente, orientou a exegese segura da letra suprema.

E, o que o Ministro Castro Nunes resumiu na página elucidativa do seu livro Teoria e Prática do Poder Judiciário: "Funcionário na acepção genérica dessa palavra, o juiz é constitucionalmente um funcionário *sui generis*, vitalício, inamovível e de vencimentos irredutíveis e, de par com essas garantias, que se não estendem com assento na Constituição aos funcionários em geral, sujeito a deveres, proibições e incompatibilidades também especiais, como a do art. 92, além de outras cláusulas que os separam das regras comuns do Direito Administrativo, como os do artigo 93, ou lhes asseguram direitos de carreira mediante critérios de base assentados na lei fundamental".

Aponta o autor outras cláusulas várias no sentido dessa caracterização e entre elas as que impõem essa diversidade, no provimento dos cargos, requisitos exigidos nos graus inferiores e nas mais altas investiduras, regras de acesso, fôro privilegiado, aposentadoria com dispensa de prova de invalidez, disponibilidade com vencimentos integrais, como garantia de inamovibilidade no caso de mudança da sede do juízo, direito ao merecimento na sua fixidez e na sua fixação, mediante critérios estabelecidos na Constituição, direito à licença e prescrições disciplinares no seu particularismo..."

Nem se argumente com o critério da generalidade para abranger a regra incriminada aos funcionários na sua compreenção lata, porque então com o respeito à lição das autoridades mundiais, seria envolvido igualmente o Chefe da Nação, como bem firmado ficou no substancioso parecer, bem conhecido, da lavra do mesmo Ministro Carlos Maximiliano, quando Procurador Geral da República.

O mesmo trepeço àqueles que pretenderam tirar do vocábulo "todos" a inclusão dos magistrados, na norma obrigatória do art. 156 da Constituição, que providencia sôbre a elaboração do seu Estatuto.

Assim a argumentação no parecer urdido pela comissão de Ministros dêste Tribunal, relatado por Carvalho Mourão, sôbre o Estatuto dos Funcionários Civis da União: — "O argumento provaria demais; porque então se teriam de incluir até o Presidente da República, os ministros do Estado, os membros das casas legislativas e quantos em geral, exercendo função pública, recebem pago dos cofres oficiais. E' bem de ver porém, que a cláusula constitucional enuncia um conceito genérico, a ser entendido em têrmos. O argumento não leva a nenhuma conclusão positiva".

Não há exigirem-se repisados os argumentos, no sentido da confirmação da sentençaí Nego, assim provimento à apelação e ao recurso *ex officio*.

VOTO

O Sr. Ministro Edgar Costa — O apelado, ministro do Supremo Tribunal Militar, percebia, além dos vencimentos do cargo 5:000$000 mensais, mais a gratificação, também mensal, de 821$300 correspondente a 20% sôbre o soldo de sua patente por ano de serviço excedente de 25.

Em 1935, a lei n.º 51 de 14 de maio, dispondo sôbre o reajustamento de vencimentos dos militares, estatuiu no art. 14 que "ninguém poderia, no país, receber dos cofres públicos, por serviços prestados, seja como vencimentos, diárias, gratificações, percentagens, quotas, emolumentos não judiciais, ou outras quaquer vantagens, isolada ou conjuntamente, mais de 5:000$000 mensais", no § único, excetuou dessa regra os ministros da Côrte Suprema do Estado, do Tribunal de Contas, do *Supremo Tribunal Miitar*, desembargadores da Côrte de Apelação e seus equiparados pela Constituição, assim como os altos comandos militares".

O apelado, que tivera a sua remuneração reduzida àquele limite, por deliberação do Tribunal de Contas, reclamou e obteve deferimento, ante o dispositivo claro do § único citado, e, acrescidos das referidas quotas, recedeu os seus vencimentos até dezembro de 1937. A partir, porém, dessa data, com o surto do Decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro de 1937, voltou a ser descontado da gratificação. E' que em decreto — que dispôs sôbre a acumulação de funções e cargos públicos fixou no art. 9.º o limite máximo de 5 contos de réis mensais para a totalidade dos proventos dos funcionários que, além de vencimentos, percebem quotas percentagens ou gratificações.

O apelado, argumentando que esse dispositivo da lei de 37, referindo-se a *funcionários* não se aplica aos *magistrados* como êle, cujos vencimentos são irredutíveis por preceito constitucional, propôs a presente ação, julgada procedente pela sentença apelada.

Em espécie perfeitamente idêntica, esta mesma turma confirmou a decisão que dera ganho de causa a outro Ministro do Supremo Tribunal Militar, o general Alfredo

Ribeiro da Costa, tendo o relator de então, o Ministro Carlos Maximiliano, considerado o "direito do autor, ora apelado, de uma clareza meridiana".

E' o que também me parece em relação ao atual apelado. Nego provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento unânimemente.

JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — SERVIDOR DE AUTARQUIA — CONCEITO — SEGURO DE VIDA — ATO DE GUERRA.

— O pensamento do legislador expresso no Decreto-lei n.º 4.548, de 4-8-42, foi equiparar aos servidores do Estado os das entidades autárquicas.

Relator — Sr. Desembargador Vicente Piragibe.

Recorrente — Olívio Ferreira Cordeiro da Silva.

Recorridos — Lídia Ferreira da Silva e Lloyd Nacional, S. A. da Organização Henrique Lage.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário número 9.788, em que é recorrente Olívia Ferreira Cordeiro da Silva e são recorridos Lídia Ferreira da Silva e Lloyd Nacional, S. A. da Organização Henrique Lage.

Acordam os Juízes da 2.ª Turma do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos, não conhecer do recurso de conformidade das notas taquigráficas precedentes.

Custas na forma da lei.

Rio de Janeiro, 29 de janeiro de 1946. — *Orozimbo Nonato,* Presidente. — *Vicente Piragibe,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Desembargador Vicente Piragibe — A primeira fase do presente processo está exposta no Relatório de fls. 92, que adote, da lavra do eminente Sr. Ministro Filadelfo Azevedo e que lerei. Remetidos os autos de acôrdo com a decisão de fls. 97, ao Tribunal de Apelação e feito aí o relatório de fls. 107-verso foi a causa julgada pela 4.ª Câmara, sendo lavrado o Acórdão de fls. 110. Salienta essa decisão os dois pontos controvertidos: um respeitante ao pagamento do seguro e quais os beneficiários; outro atinente à qualidade de servidor do Estado, que se atribui à vítima. Quanto ao primeiro ponto da questão, diz o Acórdão, o seguro de que se trata é de direito público especial, pagando portanto, às normas estabelecidas pelo Código Civil no referente à disciplina. Diz que a situação jurídica criada Decreto-lei n.º 5.384, de 8 de abril de 1943 veio a ser regulado posteriormente pelo Decreto-lei n.º 5.782, de 30 de agôsto de 1943, que confere o direito exclusivo ao benefício do seguro ao cônjuge sobrevivente e só na falta dêste defere tal direito aos herdeiros ou beneficiários da vítima, servidor do Estado, sendo a essa última lei dado efeito retroativo. Abordando a segunda questão, que diz respeito à condição de servidor do Estado, que se atribui ao segurado proclama a decisão que foi sob essa condição que se lhe fêz o seguro de vida, consoante decorre de resolução tomada a respeito pela comissão de Marinha e Guerra (fls. 25 a 29). Transcreve as considerações do apelado — ora recorrido — mostrando a distinção entre servidor do Estado e funcionário público, dizndo-a expressa no Decreto-lei n.º 4.584 de 4 de agôsto de 1942, e conclui: não resta dúvida de que o finado comandante do "Piave" preenche o requisito legal como servidor do Estado para ser o seguro do mesmo regulado, como se acha, pela legislação especial invocada, sendo assim incontestável a sua aplicação à espécie com efeito retroativo4 Daí o recurso extraordinário, interposto pela petição de fls. 116 e que, deferido, foi tomado por tempo a fôlhas 112-verso, minutado a fls. 124 e contraminutado a fls. 134.

E' o relatório. Passo os autos ao Sr. Ministro Revisor.

Rio de Janeiro, 22 de outubro de 1945. — *Vicente Piragibe.*

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Desembargador Vicente Piragibe (Relator) — lei federal, que se diz violada e sôbre cuja aplicação se questionou no processo, é o Decreto-lei n.c 5.782 de 30 de agôsto de 1943.

A questão, em linhas gerais, é a seguinte :

Entre as vítimas da submersão do navio mercante nacional "Práve" alcançado por atos de guerra, figurava o comandante, Sr. Renato Ferreira da Silva. A Companhia armadora do navio, em obediência às exigências legais segurará o comandante pela importância de ..... Cr$ 100.000,00. Reconhecida a morte do segurado, a Companhia recebeu a importância para pagá-la a quem de direito. Deixara o comandante, além de seus pais, viúva sem filhos, dona Lídia Ferreira da Silva. Tendo dúvidas sôbre a maneira de se eximir da responsabilidade assumida o Lloyd Nacional S. A. Organização Henrique Lage, requereu o depósito em pagamento, no Banco do Brasil, da importância do seguro, o que foi feito.

Sustenta o pai do segurado que não pode ser excluído da pensão do seguro e se diz amparado no art. 1.473 do Código Civil, e, lembrando ainda que o segurado não deixara filhos, invoca o art. 1.693 do mesmo Código. Entende que, como cabeça do casal, cabe-lhe a metade da importância do seguro.

Por seu lado a viúva, alegando tratar-se de um seguro *sui generis* diz-se escudada pelo Decreto n.g 5.782 de 30 de agôsto de 1943.

Efetivamente o Decreto n.º 5.384 de abril de 1943, estabelecia o pagamento de metade do seguro à viúva da vítima e a outra metade aos seus herdeiros, mas, posteriormente, foi baixado o Decreto-lei n.º 5.783 de agôsto do mesmo ano, com efeito retroativo revogando o decreto anterior e mandando que se procedesse o pagamento do benefício, na totalidade, à viúva da vítima.

Dizia o primeiro: "Na falta de beneficiário nomeado, o seguro de vida será pago metade à mulher e metade aos herdeiros do segurado". Reza o segurado — "Ao cônjuge sobrevivente e, na falta dêste, aos herdeiros ou beneficiários do servidor do Estado, desaparecido em naufrágio, acidente ou qualquer ato de guerra ou de agressão à soberania nacional, etc.'".

Estaria assim, perfeitamente esclarecida a situação. Em face, porém, mesmo do segundo decreto, o recorrente levanta três objeções assim enumeradas:

1.º) O falecido comandante do "Piave" não era servidor do Estado.

Ao par das considerações desenvolvidas pela recorrida nas razões de apelação para fixar as distinções entre *servidor do Estado* e *funcionário público,* salientando que nem todo servidor do Estado é funcionário público mas que todos os funcionários públicos são servidores do Estado outros precisam ser acrescentadas, afastando qualquer dúvidas que possam restar, sôbre essa primeira objeção formulada quanto à posição do segurado.

E' certo que ainda não se assentou definitivamente um critério seguro e invariável para caracterizar o funcionário público, mesmo depois de publicado o Estatuto dos Funcionários Públicos. Leis posteriores foram aparecendo ora ampliando ora restringindo êsse critério, exigindo aqui e alí equiparações. Quer como juiz quer como corregedor de Justiça, tive oportunidade de mostrar que a doutrina a legislação e a Jurisprudência variam do país para país e, dentro de cada um dêstes de época para época. Querendo definir o *Stootdiener* servidores do Estado VON STENGEL dí-los pessoas admitidas ao serviço do Estado para exercerem determinados ofícios públicos com direitos e deveres especiais, ATÍLIO BRUNALTI, depois de crítica aquela definição, acrescenta: Trata-se de um conceito que constitui um dos pontos fundamentais do direito público e que, não obstante isso, permanece envolto em grande obscuridade. Em mais de um julgado dos tribunais brasileiros encontra-se citada a opinião de UGO GAVAZZI nos têrmos seguintes: "O conceito de funcionário público deriva do de função pública, que é qualquer atividade do estado destinada à satisfaçãoL de uma necessidade pública, sendo funcionários públicos todos aquêles que diretamente concorrem, como agentes do estado para aquêle fim, sejam as suas funções de império ou de gestão, preparatórios ou dispositivos ou meramente executivos.

Se em face dêsses princípios de ordem doutrinária o finado comandante do "Piave" estava indubitàvelmente incluído entre os servidores de estado, dúvida não pode haver a respeito frente ao art. 3.º do Decreto n.º 4.548 de 4 de agôsto, que regula a situação dos funcionários públicos convocados para prestação do serviço militar, e que assim estabelece:

"O disposto no art. 1.c é extensivo aos servidores das organizações e entidade que exerçam funções por delegação de poder público ou que sejam por êste mantidos e administrados".

2.c) A segunda objeção do recorrente resume-se em perguntar se, admitindo tratar-se no caso *sub judice* de servidor de Estado, estaria modificado, face aos têrmos do Decreto-lei n.º 5.782 de 30 de agôsto de 1943 o seguro. A resposta só pode ser pela afirmativa. Trata-se de uma lei de exceção, de um seguro especial, impôsto pelo estado de guerra e cujo fim principal era acautelar a família dos que partiam em defesa da pátria.

3.c) Sustenta por fim o recorrente que só se o seguro fôsse de instituição de previdência social é que poderia ser regulado pelo Decreto n.º 5.782. Só um lamentável êrro de visão poderia levar o recorrente a essa conclusão. O pensamento do legislador, expresso desde o Decreto n.º 4.548, foi equiparar aos servidores do Estado os servidores de entidade, por exercerem função por delegação do poder público ou que sejam por êste mantidos e administrados e em seguida estender a todos os favores do Decreto n.º 5.782. Nenhuma distinção se encontra na lei que leve a concluir ter sido êsse decreto baixado exclusivamente para as instituições de previdência social.

Por êsses fundamentos não conheço do recurso.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — O recurso extraordinário sem que o diga a inicial, se apoia na alínea *a* do art. 101, n.º III, da Constituição Federal sustentando que o Decreto-lei n.º 4.782, foi contraditado e modificado não só porque o desaparecido não era servidor do Estado, como não se trata no caso em espécie de seguro como instituição de previdência social e finalmente, porque a citada lei não alterou a situação dos seguros, apenas se atendendo à regularização dos servidores do Estado desaparecidos em atos de guera".

Esse a trecho com que o recorrente encerra a sua petição a fls. 120, iniciado com o clássico: "Pelo exposto..."

O acórdão recorrido aplicou à hipótese êsse decreto que, surgido já quando iniciado o procedimento, traz no seu artigo a inequívoca intenção de retroagir. Assim: "Os fatos ocorridos antes desta lei estão subordinados às suas normas, providenciando-se o pagamento da pensão, montepio ou benefício a que se refere o art. 3.º, a contar do dia que constar da declaração da companhia de transporte".

Considerou tratar-se de seguro de direito público especial, abandonando a regulação do Código Civil, e entendeu de aplicar a regra do estatuto sob art. 1.º) que dá precedência exclusiva ao cônjuge sobrevivo.

Apreciou finalmente a situação especialíssima do desaparecido, para concluí-lo dentro na fórmula do dispositivo legal, verdadeiro servidor do Estado.

De fato, o seu seguro se efetuou sob essa condição, na forma da resolução tomada a propósito pela Comissão da Marinha Mercante (nos autos, fls. 25 a 29).

E nesse sentido reproduz o julgado os fundamentos do arrazoado de fôlhas 162-v. da ora recorrida, vasadas com inteira juricidade e fiel aos princípios, para concluir pela compreensão dos servidores do Estado a quantos a êle prestem serviços por intermédio das entidades paraestatais ou autárquicas. aliás firmada nas prédicas do Decreto-lei n.º 4.548 de 4 de agôsto de 1942, art. 4.º, cujo teor transcreve.

A lei impugnada foi realmente aplicada ao caso concreto pelo Tribunal competente para fazê-lo e a interpretação atribuída não conforma nem caracteriza ofensa ou falsidade a lecionar o recurso extraordinário.

Não conheço do recurso.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Lafaiete de Andrada — Sr. Presidente não conheço do recurso.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato (Presidente) — O caso dos autos é muito rico de interêsse teórico, dadas as diversas questões jurídicas nêle tratadas, como sejam a do conceito de funcionário público, de seguro de vida, etc. Entretanto, não ficou provado que o Tribunal vulnerasse qualquer conceito de lei. Dentro do âmbito de proteção à família é que se deu preferência aos herdeiros citados no Código.

A Tribunal aplicou a lei exatamente não houve qualquer ofensa de lei.

Não conheço do recurso.

DECISÕES ADMINISTRATIVAS

ACUMULAÇÃO

Exercício cumulativo de mandato eletivo com função pública — Percepção de proventos — Situação de extranumerário, beneficiado pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, eleito vereador.

A acumulação do ex-exercício do mandato com a função pública, bem como dos respectivos proventos é proibida. O servidor deverá afastar-se do exercício da função durante os períodos de sessões da Câmara e reassumir ao seu término.

Processo n.º 8.599-47 — Parecer do Consultor Jurídico, aprovado pelo Decreto-geral do D.A.S.P. — *D. O.* de 10-1-48.

1. Extranumerário, médico XXI, do serviço público federal, beneficiado pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foi eleito e empossado vereador à Câmara Municipal de Duque de Caxias. A fim de regularizar a sua situação, formulou uma consulta que as autoridades competentes, depois de dizerem sôbre o seu conteúdo, transmitiram ao D.A.S.P.

2. As questões, suscitadas são pertinentes ao exercício cumulativo, ou não do mandato eletivo, com a função pública, e à percepção de proventos.

3. Como acentuei, em parecer anterior (Processo n.º 3.002-47, *in Revista do Serviço Público,* novembro e dezembro de 1947, pág. 91).

"A incompatibilidade de exercício e de percepção comulativa de proventos é a primeira conseqüência da posse. Como servidor federal está o extranumerário sujeito às mesmas restrições que o funcionário quanto a acumulação proibida.

A Constituição, no art. 48, n.º I, *a* e II *b*, veda ao deputado ou senador eleito para o Congresso Nacional a aceitação ou exercício de Comissão ou emprêgo remunerado de pessoa jurídica de direito público bem como a permanência em cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*. A razão é óbvia; decorre da necessidade de colocar aquêle que exerce um mandato popular a salvo de qualquer subordinação hierárquica, ou injunção disciplinar, alheia ao desempenho da função legislativa.

Se o deputado ou senador não pode conciliar o seu mandato com o exercício da função ou emprêgo indicado, *ipso fato,* o servidor que estiver investido nêstes, não poderá pretender fazê-lo, ainda que o mandato seja estadual ou municipal.

Os deveres que a lei impõe ao servidor, investido em cargo ou função federal e as sanções a que fica automàticamente adstrito, em caso de infração, são incompatíveis com as imunidades do mandato estadual ou municipal.

Além de proibir que o senador ou deputado depois da posse, ocupe "cargo público do qual possa ser demitido *ad natum* (art. 43, n.º II, *b*) a Constituição, no art. 50 manda afastar o funcionário público do exercício do cargo, contando-se-lhe tempo de serviço apenas para promoção por antiguidade e aposentadoria.

A conjugação dos dois dispositivos mostra que o art. 50 só se refere aos funcionários que não possam ser demitidos *ad nutum*. Êstes devem ser exonerados, verificada a posse como congressistas. A precariedade da investidura é incompatível com o afastamento prolongado que o exercício do mandato pressupõe.

Na mesma situação dos funcionários demissíveis *ad nutum* se encontram os extranumerários. A sua condição se deve regular à luz do disposto no art. 48 e não do art. 50 da Constituição. E pela latitude em que está vasado aquêle dispositivo, deve, a meu ver, atingir os extranumerários do serviço público federal, investidos em funções legislativas estaduais e municipais.

Resta, finalmente, uma situação especial a considerar. E' a dos servidores federais beneficiados pelo art. 18, parágrafo único, e art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Equiparados aos funcionários para os efeitos de estabilidades, deixam de ser demissíveis *ad nutum,* e devem gozar do privilégio estabelecido no art. 50 da Constituição.

4. Estando o consulente incluído entre os beneficiários do art. 23 citado é de aplicar-se na hipótese o art. 50 da Constituição.

5. No Processo n.º 7.371-47, emiti parecer sôbre situação semelhante:

"Não me parece também que o art. 50 da Constituição tenha revogado o art. 97, n.º VIII do E.F. na parte em que determina a reassunção, durante as férias. Aquêle se refere aos membros do Congresso Nacional e não aos componentes das Assembléias legislativas locais. A matéria comporta regulamentação mas a coindição dos servidores federais há de reger-se pela Constituição e pelas leis da União. As leis locais não podem disciplinar direitos e deveres do pessoal federal, ainda que temporàriamente a serviço dos Estados, de molde a repercutir na sua vida funcional, sujeita a regime legal emanado do Poder Legislativo da União.

Com relação a contagem de tempo de serviço penso que a situação do consulente está regida pelo art. 97, n.º VII, do E.F. combinado com o art. 192 da Constituição. Durante as férias parlamentares, deverá reassumir, uma vez que o art. 50 da Constituição não lhe aproveita, porque a referência nêle contida é do mandato exercido junto ao Congresso Nacional.

Sôbre a percepção de vantagens é evidente que não se poderá acumular vencimentos do cargo com subsídio (Const., art. 185). Não cogita, porém o E.F. da possibilidade de opção. Enquanto não houver dispositivo legal em contrário, e de aplicar-se o art. 109 do E.F. que proibe ao funcionário, que não estiver em exercício a percepção das vantagens do carço, salvo exceção expressa".

6. Em conclusão. A acumulação do exercício do mandato com a função pública, bem como a dos respectivos proventos é proibida. O consulente deverá afastar-se do exercício da função durante os períodos de sessões da Câmara e reassumir seu término. Não seria, aliás razoável, que, durante tais sessões apenas 3 mêses, em cada ano (março, julho e novembro), ficasse o servidor afastado do exercício da função e do mandato, durante os nove mêses restantes. A expressão "enquanto durar o mandato", contidas no art. 50 da Constituição, aplicável por extensão aos eleitos para as assembléias legislativas locais há de sofrer esta restrição com base no E.F., art. 97, n.º VIII.

Com referência à opção de proventos, alude a D.P. para admití-la, a situação do funcionário que "por nomeação do Presidente da República exercer outras funções de govêrno ou de administração em qualquer parte do território nacional (E.F., art. 215). No parecer emitido no Processo n.º 7.371-47, transcrito em parte, apoiando conclusão anterior da D.P. opinei pela negativa. E' que, como então salientou aquela D.P., o art. 109 do E.F. contém uma norma peremptória e impeditiva de percepção de remuneração ou vencimento do cargo pelo funcionário que dêle se afastar, salvo nos casos expressos em lei. A diferença entre a hipótese do mandato, configurada nêste processo de nomeação prevista no art. 215 do E.F| não reside apenas na forma de investidura — nomeação e eleição.

De acôrdo com as normas estatutárias, o afastamento se dá, por ato expresso do Presidente da República. E' em virtude de deliberação inequívoca de quem exerce o Poder Executivo que o servidor se afasta do cargo federal para o desempenho de outro nas esferas locais. O juiz desta oportunidade ou conveniência é o chefe da administração federal superior hierárquico de todos os componentes dos quadros de servidores da União. Cabe-lhe, entre outros deveres e encargos o de velar pela proibidade da administração (Constituição, art. 89). Ao designar servidor para, com prejuízo de suas funções ordinárias exercer outras de interêsse local, sabe, da possibilidade de continuar a pagar o nomeado pelos cofres federais.

No caso do mandato eletivo, estadual ou local o afastamento do servidor federal para exercê-lo se dá à revelia do Chefe do Executivo e a opção importará em ônus para os cofres federais. Tais conseqüências só mediante lei poderão ter remédio. Enquanto não fôr baixada há de prevalecer a regra geral contida no art. 109 do E.F.

E' o que parece.

DF., 30-12-47. — De acôrdo — *Bittencourt Sampaio.* — S.M.J. — *Carlos Medeiros Silva.*

À visto do despacho do Sr. Diretor Geral exarado no parecer do Sr. Consultor Jurídico do D.A.S.P. restitua-se ao Ministério da Agricultura (D.P.A.).

D.P., em 6-1-1948. — *Marcos Botelho.*

* * *

ACUMULAÇÃO

Situação de professor catedrático do Q. S. do Ministério da Guerra, nomeado, em comissão, Diretor do Instituto de Educação da Prefeitura.

— A Constituição permite a acumulação de dois cargos de magistério (art. 185) o que na espécie em exame se verifica. A direção do Instituto, sendo privativa de seus professôres, é função vinculada e acessória do magistério. Há de gozar, portanto, das prerrogativas dêste. A' Circular n.º 6-47, item IV, também abona esta conclusão. Não há, pois, incompatibilidade legal no exercício dos dois cargos.

Processo n.º 6.579-47 — Pareceres da D.P. e do Consultor Jurídico do D.A.S.P., aprovados pelo Diretor Geral — *D. O.* de 12-2-948.

Professor catedrático, padrão 27, do Quadro Suplementar do Ministério da Guerra, nomeado, em comissão, Diretor do Instituto de Educação da Prefeitura do Distrito Federal.

2. Anteriormente, ouvido sôbre o assunto, o D.A.S.P., foi de parecer que era irregular a situação daquêle professor, pois a mesma não se enquadrava em nenhum dos casos de acumulação previstos na Constituição e que, assim, não poderia êle ocupar o cargo de diretor daquêle estabelecimento, sem prèviamente satisfazer o disposto no art. 214 do Estatuto dos Funcionários.

3. Ao se pronunciar daquêle modo sôbre o assunto, esta Divisão desconhecia que o mesmo fôsse professor catedrático do Instituto de Educação da Prefeitura do Distrito Federal, o que vem agora esclarecido no processo e também se verifica do seu título de nomeação para o cargo de Diretor.

4. À vista dessa circunstância, esta D.P. julgou de bom aviso solicitar nova audiência do Sr. Consultor Jurídico

do D.A.S.P., que se pronunciou novamente sôbre o assunto, apresentando as seguintes considerações:

"Nesta conformidade não pode prevalecer a conclusão anterior que ante os dados constantes do processo também acolhi (Parecer de 6-11-47, fls. 6; *Diário Oficial*, de 20 de novembro de 1947). A Constituição permite a acumulação de dois cargos de magistério (artigo 185) o que na espécie em exame se verifica. A direção do Instituto, sento privativa de seus professôres, é função vinculada e acessória do magistério. Há de gozar, portanto, das prerrogativas dêste. A Circular de 6-47, item VI, também abona esta conclusão. Não há, pois, incompatibilidade legal no exercício dos cargos em que se encontra o interessado.

5. Assim, em face do novo parecer do Sr. Consultor Jurídico do D.A.S.P., esta D.P. propõe a restituição do anexo processo à S.G.M.G., para os devidos fins.

No mesmo processo o Consultor Jurídico do DA.S.P. deu o seguinte parecer:

— A S.G. do M.G., submete novamente à consideração do D.A.S.P. a situação do Prof. D.R.B. em face dos dispostivos legais que regem as acumulações remuneradas. Esclarece a consulente que ao emitir o parecer anterio desconhecia a qualidade do aludido professor de catedrático padrão M, do Curso Normal do Instituto de Educação na Prefeitura do Distrito Federal. Informa, ainda, que o Regulamento e o Regimento do Instituto contêm preceitos que não só tornam privativo dos professôres do estabelecimento o exercício do cargo de Direito, como atribuem funções de caráter técnico ao seu ocupante (Decreto n.º 8.605-A, de 31-8-46; Resolução n.º 12, de 31-3-48, arts. 1.º e 4.º).

2. Nesta conformidade não pode prevalecer a conclusão anterior que ante os dados constantes de processo também acolhi (Parecer de 6 de novembro de 1947, fls. 6; *Diário Oficial* de 20 de novembro de 1947). A Constituição permite a acumulação de dois cargos de magistério (artigo 186) o que na espécie em exame se verifica. A direção do Instituto[a] sendo privativa de seus professôres, é função vinculada e acessória do magistério. A de gozar, portanto, das prerrogativas dêste. A Circular n.º 6-47 item IV também abona esta conclusão.

3. Não há, pois, incompatibilidades legal no exercício dos cargos em que se encontra o interessado

E' o que me parece.

* * *

DISPENSA

— Extranumerário-diarista amparado pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

— Os extranumerários com mais de cinco anos de exercício em função de caráter permanente à data do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias têm estabilidade assegurada pelo art. 23.

— A estabilidade assim conferida consiste na exigência do processo administrativo prévio no caso de demissão.

Processo n.º 7.343-47 — Pareceres da D.P. e do Consultor Jurídico do D.A.S.P., aprovados pelo Diretor Geral — *D. O.* de 10-1-48.

A Secretaria Geral do Ministério da Guerra (S.G.M.G.) solicita parecer do D.A.S.P. sôbre a situação em que se encontram os extranumerários-diaristas, que exerciam as funções de soldador e motorista do Arsenal de Guerra do Rio (A.G.R.), os quais dispensados a 24 de março de 1947 contavam entretanto à data da Constituição de 18 de setembro de 1946, mais de 5 anos de serviço, considerados, por isso amparados pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, *verbis*:

"... os atuais extranumerários que exerçam função de caráter permanente há mais de cinco anos, serão equiparados aos funcionários, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias", (grifei).

2. Embora da lista de ex-servidores dispensados constem os seus nomes como desligados "por não mais serem necessários os seus serviços", o A.G.R., em informação posterior declara que a dispensa dos interessados se verificou "em virtude de terem abandonado o serviço sem causa justificada", motivo por que a S.G.M.G. determinou fôssem êles intimados a apresentar defesa em processo administrativo que mandou instaurar a respeito.

3. O ex-motorista apresentando sua defesa, declarou que, devido a enfermidade em pessoa de sua família, pediu licença de 30 dias para tratar de assuntos particulares, a qual, lhe foi negada, resolvendo portanto faltar ao serviço, por conta própria, faltas essas que ultrapassaram 30 dias, razão por que foi desligado da A.G.R.

4. O ex-soldador, não se apresentando para defender-se, obteve defensor *ex-officio*, que considerou ilegal a dispensa, por infração ao dispositivo constitucional transcrito (item), sugerindo que se determine ao A.G.R. dispensa o diarista admitido na vaga dêle, com a respectiva anulação da dispensa do ex-soldador em aprêço que deverá ser convidado a reassumir o exercício de suas funções ou solicitar por escrito a sua dispensa.

5. Argumentou o defensor que aquêle diarista devia ter sido dispensado sem processo administrativo, por se achar amparado pelo artigo 23, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (A.D.C.T.), em face de parecer anterior do D.A.S.P., segundo o qual, nêsses casos, deve ser observado o disposto no parágrafo, único do art. 246 e no art. 261 do E.F. *verbis*:

"O processo administrativo *precederá sempre* à demissão de funcionário "No caso de abandono do cargo ou função, verificada a ausência por mais de trinta dias consecutivos, *será feita comunicação* ao serviço do pessoal que *procederá* na forma dos artigos 254, e seguintes" (tramites do processo administrativo) (grifei).

6. Ante o exposto, esta D.P. entende:

a) que, realmente, os diaristas em questão se achavam amparados pelo art. 23 do A.D.C.T. ao serem dispensados, visto contarem mais de cinco anos de serviço (item 1);

b) que, de fato(o A.G.R., verificadas as faltas por mais de 30 dias ao serviço, deveria ter instaurado processo administrativo nos têrmos do trinscrito ao art. 261 do E.F. (item anterior);

c) que o ex-motorista confessa haver faltado mais de 30 dias ao serviço, porém esclarece ter-se adoecido sua esposa e haver pedido licença para trata de interêsses particulares, que lhe foi negada sob fundamento de não se achar o pedido amparado por lei; quando já se achava êle beneficiado pela equiparação aos funcionários também para efeito de licença (artigo 23 do A.D.C.T.) e por isso sujeito às disposições das seções V e VII do capítulo VII do título II do E.F. (licença por motivo de doença em pessoa da família e para tratar de interêsses particulares);

d) que o ex-soldador, embora não apresentando defesa no processo ora instaurado foi ilegalmente dispensado, por se achar também amparado pelo referido preceito constitucional;

e) que o processo administrativo, mandado instaurar *a posteriori* pela S.G.M.G., de maneira alguma tem legitimar a dispensa dos interessados, porquanto uma das conseqüências imediatas da estabilidade que êles já haviam adquirido, era o direito de não serem demitido (e não dispensados) exceto mediante prévio processo administrativo, na conformidade do dispositivo do E.F. *verbis*:

"Art. 192. O funcionário que *houver adquirido estabilidade* só poderá ser demitido em virtude de sentença judiciária ou *mediante processo administrativo*".

"Art. 246. Parágrafo único. O processo administrativo *precederá sempre* à demissão do funcionário" (grifei);

f) que, assim, a preferição dêsses requisitos legais em relação aos interessados inquire de nulidade os atos de suas dispensas; e

g) que, em conseqüência disso, deverão ser anuladas as portarias de dispensa dos servidores em apreço, cabendo-lhes, outrossim, o direito de perceber os respectivos salários a partir daqueles atos, porquanto essa medida se reveste dos característicos de reintegração.

7. Com êste parecer, a D.P. propõe seja o processo restituído à S.G.M.G., para os devidos fins.

No mesmo processo o Consultor Jurídico do D.A.S.P. deve o seguinte parecer:

1. O parecer da D.P. aborda todos os aspectos da consulta formulada pela S.G.M.G.

2. Os extranumerários, de cuja situação trata êste expediente, tinham mais de 5 anos de exercício em função de caráter permanente à data do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A estabilidade conferida no art. 23 dêste, consiste na exigência do processo administrativo prévio, no caso de demissão. Os dispositivos estatutários (art. 192, 246, parágrafo único e 246 do E.F.) eram de aplicar-se, na hipótese, e não o foram.

3. De acôrdo com as conclusões do parecer da D.P., que subscrevo, deve a situação dos interessados ter pronto remédio.

E' o que me parece. — *S. M. J.*

* * *

EXERCÍCIOS DE CARGO ESTRANHO AO SERVIÇO PÚBLICO

— E' facultada ao funcionário a participação, quer como sócio, quer na direção ou gerência de cooperativas ou associação de classe, sem discriminação — observadas as disposições do E. F.

Processo n.º 9.003-47 — Parecer da D.P., aprovado pelo Diretor Geral do D.A.S.P. — *Diário Oficial de* 10-1-48.

— O Serviço da Economia Rural do Ministério da Agricultura consulta ao D.A.S.P. sôbre se, em face do Estatuto dos Funcionários, pode o funcionário público federal, fora das horas de expediente, exercer cargo de direção de cooperativas estranhas à classe a que pertence.

2. A êsse respeito, dispõe o Estatuto dos Funcionários, no item VI e parágrafo único do art. 226:

"E' ainda proibido ao funcionário:

.....

VI — comerciar, ou ter parte em sociedades comerciais, exceto como acionista, cotista ou comanditário, não podendo, em qualquer caso, ter funções de direção ou gerência;

.....

Parágrafo único. Não está compreendida na proibição dos itens II e VI dêste artigo a participação do funcionário na direção ou gerência de cooperativas e associações de classe, ou como seu sócio".

3. Como se vê, é claro o dispositivo estatutário: é facultada ao funcionário a participação, quer como sócio, quer na direção ou gerência de cooperativas e associações de classe, sem discriminação.

4. Com êste parecer, propõe a D.P. seja o presente processo restituído ao Serviço de Economia Rural do Ministério da Agricultura, para os devidos fins.

EQUIPARAÇÃO

— Extranumerário beneficiado pelo art. 23 do A.D.C.T.

— Embora o interessado se tivesse submetido à prova para ingresso na Série Funcional de Auxiliar de Tráfego, não hesitou o D.A.S.P., tendo em vista o disposto no artigo 28, parágrafo único, do Decreto-lei número 5.175-43, em propor a sua admissão, para a S. F. de Auxiliar de Escritório, uma vez que o mesmo grau de conhecimento necessário para o desempenho dessa última função.

— Dêsse modo, é evidente que não só o servidor de que se trata, como todos os outros que se encontrarem nas mesmas condições, estão amparados pelo art. 23 do A.D.C.T., porquanto se enquadram num dos casos previstos pelo citado dispositivo constitucional, que é o de exercer função de caráter permanente em virtude de prova pública de habilitação.

Processo n.º 235-48 — Parecer da D.P. do D.A.S.P., aprovado pelo Diretor Geral — *Diário Oficial* de 12-2-48.

Consulta a Secretaria Geral do Ministério da Guerra (S.G.M.G.) sôbre como deve proceder em relação a extranumerário-mensalista, auxiliar de escritório, referência VII, de sua T.N.M., a fim de que seja o mesmo equiparado aos funcionários na forma do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

2. Trata-se, conforme esclarece aquela Secretaria, de servidor cuja admissão foi proposta pelo D.A.S.P., em exposição de motivos de 10-7-44, na função de auxiliar de escritório, referência VII, e que, entretanto, procurando, agora enquadrar-se entre os beneficiados pelo aludido artigo 23, apresenta um certificado que o habilita ao exercício da função de auxiliar de tráfego, referência VII.

3. À vista disso, embora, reconheça que a admissão de que se trata se verificou em virtude de prova realizada pelo D.A.S.P., não encontra aquela Secretaria, conforme alega, elementos concretos que possam garantir ao interessado o direito à equiparação pleiteada.

4. Dispõe o Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43, em seu art. 23, parágrafo único, *verbis*:

"Art. 23 .....

.....

Parágrafo único. Considerados os respectivos graus e ramos de conhecimentos, *poderá determinada prova de habilitação, a juízo do D.A.S.P., justificar a admissão em mais de uma S.F.*" (o grifo não é do original).

5. Assim é que, embora o interessado se tivesse submetido a prova para ingresso na S.F. de Auxiliar de Tráfego, não hesitou o D.A.S.P., tendo em vista o disposto no citado dispositivo legal, em propor a sua admissão, de acôrdo com o art. 32 do Decreto-lei n.º 5.175-43, citado, para a S.F. de Auxiliar de Escritório, uma vez que o mesmo possuia o grau de conhecimento necessário ao desempenho dessa último função.

6. Pelo exposto, no entender desta D.P., é evidente que não só o servidor de que se trata, como todos os outros que se encontrarem nas mesmas condições, estão amparados pelo mencionado art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, porquanto se enquadram num dos casos previstos pelo citado dispositivo constitucional, que é o de exercer função de caráter permanente em virtude de prova pública de habilitação.

7. Com êstes esclarecimentos, a D.P. propõe que se restitua o processo à S.G.M.G.

* * *

GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO

— Pagamento a extranumerário beneficiado pelo art. 23 do A.D.C.T.

— Sendo o mencionado dispositivo constitucional concessivo de benefícios a vantagem em foco deve ser assegurada desde a data da vigência da Constituição, obedecendo-se, quanto ao pagamento, as normas da legislação comum.

Processo n.º 4.816-47 — Parecer da D.P. aprovado pelo Diretor Geral do D.A.S.P. — *Diário Oficial* de 26-1-48.

A Divisão do Pessoal do Ministério da Agricultura (D.P.M.A.) consulta esta D.P. sôbre se o direito do extranumerário amparado pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, à percepção da gratificação de função, deve ser considerada a partir da data do despacho proferido pelo Senhor Presidente da República no processo P.R.-8.990-47, e publicado no *Diário Oficial* de 6-12-47, ou se da data da promulgação da Constituição.

2. Esta D.P. esclarece que, no seu entender, sendo o dispositivo, ora regulamentado concessivo de benefícios, a vantagem em foco deve ser assegurada desde a data da vigência da Constituição, obedecendo-se quanto ao pagamento, às normas da legislação comum.

3. Com êste parecer, esta D.P. restitui o processo à D.P. do Ministério da Agricultura.

TEMPO DE SERVIÇO

— Contagem de tempo de serviço a associação beneficiente de servidores estaduais.

— Considerando o caráter autárquico de que se reveste a associação beneficente em causa, o tempo de serviço prestado à aludida entidade deve ser contado integralmente, para efeito de aposentadoria e disponibilidade, à vista da certidão fornecida, nos devidos têrmos, pela autoridade competente.

Processo n.º 6.734-47 — Parecer da D.P. do D.A.S.P., aprovado pelo Diretor Geral — *Diário Oficial* de 12-2-48.

Técnico de Mercado Interno, com exercício no Conselho Federal do Comércio Exterior, pede seja anotado, em seus assentamentos individuais, o tempo de serviço, por êle prestado à Caixa Beneficente dos Servidores do Estado do Rio.

2. Cumpre inicialmente esclarecer, conforme consta do processo, que, em requerimento de 11-12-46, solicitou o interessado ao Sr. Secretário de Finanças do Estado do Rio, para efeito do disposto no art. 192 da Constituição de 1946, fôsse mandado passar, por certidão, o seu tempo de serviço, no período de março de 1939 a maio de 1943, prestado à aludida Caixa Beneficente, tendo sido o requerente atendido em sua pretensão.

3. Manifestando-se a respeito do pedido em causa, a A.S. do aludido Conselho esclarece que a mencionada certidão, conquanto processada pela Secretaria de Finanças do Estado do Rio, foi passada pela Caixa Beneficiente dos Servidores do mesmo Estado "não parecendo constituir, assim, elemento esclarecedor da situação do requerente no Quadro do funcionalismo estadual".

4. Salienta, outrossim, aquela Seção que "a simples subordinação da Caixa Beneficente à Secretaria de Finanças não lhe dá caráter de repartição pública estadual para que o tempo de serviço nela prestado possa tornar-se objeto do disposto, no art. 192 da Constituição".

5. Antes de emitir parecer a respeito, esta D.P. achou conveniente ouvir a Divisão de Organização e Orçamento (D.O.) do D.A.S.P., quanto à situação jurídica da Caixa Beneficente dos Servidores do Estado do Rio. Em seu parecer de 26-11-47, esclarece aquela Divisão que o equívoco de se identificar a Caixa Beneficente de que se trata como um dos órgãos integrantes da administração pública resulta não só da falta de clareza da legislação específica como também do fato de serem as relações entre aquêle órgão e a administração estadual as mais estreitas possíveis.

6. Entretanto, salienta, ainda, a *Diário Oficial* que "apesar de subordinada à Secretaria das Finanças (art. 1.º do Decreto Estadual n.º 155, de 25 de maio de 1946) e não obstante serem as suas rendas arrecadadas pelas repartições dependentes da Secretaria de Finanças e imediatamente entregues à Diretoria da Caixa mediante fôlha por ela organizada (art. 37 do Decreto n.º 2.745, de 12 de março de 1932), a conclusão a ser estabelecida, todavia, é a de que a Caixa Beneficente dos Servidores do Estado do Rio — em face dos dispositivos legais que lhe dão caráter de auto-suficiência financeira, capacidade administrativa, autonomia financeira, especialização funcional — tem uma situação jurídica peculiar, proveniente de sua atual colocação no plano dos órgãos de administração descentralizada e indireta do Estado do Rio, com algumas das principais características de um *serviço público estadual de natureza autárquica*" (o grifo não é do original).

7. Dispõe a Constituição de 18 de setembro de 1946, em seu art. 192, *verbis*:

> "O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal computar-se-á integralmente para efeito de disponibilidade e *aposentadoria*" (o grifo não é do original).

8. Por outro lado, estabelece o E.F., em seu art. 98, alínea *e*, *verbis*:

> "Na contagem de tempo, para os efeitos de *aposentadoria e disponibilidade*, computar-se-á integralmente:
>
> .....
>
> *e*) o tempo de serviço prestado por funcionário às *organizações paraestatais*" (o grifo não é do original).

9. Assim é que, conjugando os dois dispositivos acima transcritos, esta D.P. reafirma, mais uma vez, o seu ponto de vista (parecer de 15-4-47, exarado no Processo n.º 1.734-47) no sentido de que o tempo de serviço prestado anteriormente por servidor a entidades autárquicas seja contado, integralmente, na forma do disposto no art. 98, alínea e, do E.F., citado, uma vez que essa interpretação do aludido artigo é a que mais se ajusta ao espírito do mencionado art. 192 da Constituição Federal.

1. Em face do exposto, e considerando o caráter autárquico de que se reveste a Caixa Beneficente dos Servidores do Estado do Rio, como bem esclareceu a D.O. em seu parecer de 26-11-47, a que aludem os intens 5 e 6, entender esta D.P. que o tempo de serviço, prestado pelo servidor de que se trata à aludida entidade, dev ser contado, integralmente, para efeito de aposentadoria e disponibilidade à vista da certidão fornecida, nos devidos têrmos, pela autoridade competente.

11. Com êstes esclarecimentos, a D.P. propõe se restitua o processo ao C.F.C.E.

N. da R. — A elaboração desta coletânea de "Decisões Administrativas" está a cargo da Seção de Documentação do Serviço de Documentação do D.A.S.P.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

O Orçamento na Administração Brasileira

JOSÉ V. O. MARTINS

II

(*Conclusão*)

A INTERVENÇÃO do D.A.S.P. no campo das atividades orçamentárias do Govêrno Federal não se operou de inopinado. Um largo e fecundo período de preparação antecedeu a essa ingerência.

Ao tempo dessa preparação, estava bem arraigada a noção de que em matéria orçamentária o sucesso dos empreendimentos depende, em larga escala, da qualidade do pessoal encarregado das tarefas específicas de tão complexo mister.

Durante os trabalhos de elaboração das propostas orçamentárias para os exercícios de 1939 e de 1940, as observações recolhidas pelos representantes do D.A.S.P., junto ao órgão então competente, vieram reforçar a convicção de que urgia preparar quadros habilitados, à altura das responsabilidades que deveriam ser conferidas ao órgão central orçamentário em véspera de ser criado, para agir de maneira permanente.

Esboçou-se, então, um vasto plano de realizações. Sua execução porém, não podia ser levada a efeito sem o concurso de especialistas. Era preciso formar os necessários quadros de peritos. Ao D.A.S.P. coube esta tarefa delicada. Criou uma série de cursos básicos e especializados; estabeleceu a prática dos seminários e atraiu para uns e outros um grupo de indivíduos de reconhecidas possibilidades. Em seguida propôs a criação da carreira de Técnico de Administração, com especialização em assuntos orçamentários, e as funções auxiliares de Assistentes de Administração, também com especialização na matéria. Realizados os concursos e as provas de habilitação foram os habilitados encaminhados aos grandes centros do estrangeiro, para efeito de aperfeiçoamento.

No entretanto, um fato curioso se verificou: raríssimos foram os candidatos que se propuzeram aos cargos e funções mencionados, com especialização em orçamento. Dêsse modo, até 1943, na carreira de Técnico de Administração havia apenas um servidor especializado em orçamento, aprovado em concurso, e pouco menos de meia dúzia de Asistentes, com a mesma especialização, devidamente habilitados. Sòmente no decurso dêsse ano foi que o Departamento logrou assinalar a aprovação de mais dois técnicos de administração, também especializados em orçamento.

Não há, pois, a menor dúvida de que o propósito primacial do D.A.S.P. era tudo envidar no sentido de constituir equipes de alto nível intelectual e técnico, como medida assecuratória da viabilidade de um sistema de órgãos orçamentários em perspectiva.

Essa projetada estrutura de órgãos orçamentários deveria ter uma espécie de mola central, de matriz do sistema. Houve quem lutasse para que êsse órgão central fôsse localizado à base da Chefia Executiva, num nível não ministerial, a fim de ficar a salvo dos choques de interêsses das competições dêste nível, obedecendo exclusivamente à orientação direta do Chefe da Administração. Não vingou essa idéia.

A fórmula vencedora, porém, representou o meio têrmo; traduziu a forma eclética de uma solução. O Decreto-lei n.º 2.026, de 21 de fevereiro de 1940 criou essa peça central do sistema orçamen-

tário brasileiro, dando-lhe um caráter permanente e imprimindo à sua estrutura e funcionamento, feição mista. O novo órgão ficou subordinado administrativamente ao Ministério da Fazenda e tècnicamente ao D.A.S.P. Trata-se da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda.

E' claro que a fórmula vitoriosa se impôs como uma tentativa, como um experimento, e portanto, como solução de vigência transitória, até que os resultados de sua atuação pudessem ser devidamente ponderados e confrontados com os planos estabelecidos.

A repercussão do decreto-lei em causa foi bem sensível. Em primeiro lugar, ficou patenteado que de fato o Govêrno reconhecia que o aspecto da continuidade do processo orçamentário era fundamental, e, dêste modo, incompatível com a modalidade de atividades intermitentes desempenhadas por aquelas Comissões de Orçamento, de vida efêmera e que apenas funcionavam ao apagar das luzes, para improvisar a elaboração da proposta orçamentária da União.

Por outro lado, o órgão criado pelo Decreto-lei n.º 2.026, de 21 de fevereiro de 1940 teria que desempenhar importante missão nos domínios da técnica orçamentária. O que se vinha fazendo, com extremada ausência de orientação e método, passou a ser feito, com o advento da Comissão de Orçamento, de maneira radicalmente oposta. A coordenação das atividades orçamentárias, até então não praticada, tornou-se uma realidade. E vale a pena salientar: os trabalhos orçamentários passaram a ter um órgão próprio, em condições de prestar tôdas as informações solicitadas e de arcar com o ônus das críticas por acaso formuladas.

Para tanto, contudo, foi necessário um esfôrço prévio de aprestamento. E isso representou qualquer coisa de extraordinário, máxime, em se tratando do Brasil, onde movimentos desta natureza não possuiam tradição. Para se fazer uma pequena idéia do esfôrço expendido, basta salientar que a Comissão de Orçamento não recebeu das repartições improvisadas que antes atuaram, nada que servisse de base à efetivação de seu programa. Nem no setor básico — plano de trabalho, nem tão pouco no outro setor do orçamento — estrutura de bens, isto é, no plano financeiro.

Não desejamos sustentar que a Comissão de Orçamento adotou um irrepreensível processo de elaboração do Orçamento. Não lhe era possível, de chôfre, imprimir às velhas práticas uma feição nova, isto é, fazer com que o curso dos trabalhos rumasse sob novas diretrizes, ordenado do tôpo da pirâmide, sede das deliberações do Chefe da Administração, envolvendo todos os postos distribuídos desde êsse ponto mais alto até a base da figura, símbolo geométrico da engrenagem administrativa.

No entretanto, as unidades administrativas, cuja participação na elaboração do plano de trabalho governamental era realmente nula, passaram a colaborar, na medida das possibilidades que lhes foram oferecidas.

A Comissão de Orçamento procurou, desde logo adotar o mesmo sistema de ação orçamentária vigente nos Estados Unidos da América do Norte, cuja base, como sabemos, repousa nos princípios de escalonamento da autoridde, hierarquia e disciplina.

O primeiro dêstes princípios é condição *sine qua* em matéria de organização, e como tal desfruta uma importância incontrastável. E' o que Harold Smith chamava de *two ways budgeting*, ou seja, circulação de instruções e relatórios do ápice para a base e inversamente desta para o tôpo.

Um dos primeiros cuidados do novel órgão central orçamentário foi procurar adaptar à nossa situação as vantagens dêsse processo americano. Assim é que a prática da expedição de instruções foi imediatamente adotada, visando esclarecer as agências administrativas, de molde a integrá-las efetivamente no ritmo da nova técnica do processo orçamentário. Ao mesmo tempo exigiu o órgão central que as agências em causa fizessem chegar à esfera central, através do sistema hierárquico em vigor, os seus pontos de vista, acompanhados das justificações respectivas, expressas através de relatórios claros e bem precisos.

A significação dêste fato é de uma importância que à primeira vista dificilmente se percebe. Mas se o considerarmos tendo em vista o conceito de escalonamento e a noção que o mesmo encerra correspondente a permanentes prestações de esclarecimentos, de logo apreenderemos o alcance prático do princípio que esta noção encarna.

Assim, por exemplo, no caso da infinda discussão entre os que apoiam o critério da outorga de verba global e dos que se batem para que ela seja con-

cedida especificamente, os efeitos da prática do escalonamento tornam sem conteúdo os têrmos desta disputa. E' que, tal prática, substitui nos seus resultados o que se deve esperar da especificação, como instrumento de contrôle administrativo. Um e outra visam, em última análise, o exercício de um contrôle eficiente do plano de trabalho governamental. Além do mais, é preciso não perder de vista, o escalonamento tem como corolário necessário a centralização ou a integração.

Desta forma, o órgão central orçamentário ao remeter às unidades administrativas o material necessário, acompanhado das instruções costumeiras, conta que o mesmo retorne devidamente preenchido e anotado.

Por outro lado, quando se diz que o processo orçamentário de determinado govêrno funciona à base do princípio do escalonamento, isso equivale a afirmar que a elaboração da proposta orçamentária se realiza em três níveis — repartição, Ministério e no órgão centralizador e coordenador das atividades orçamentárias.

A razão dessa distribuição de tarefas é que a elaboração procesada em três níveis diferentes costuma anular os êrros cometidos nos diversos graus, ou complementar os acertos verificados desde o nível primário ao superior, isto é, ao central. Diga-se, porém, de passagem, que os acertos, as realizações positivas, dependem cem por cento da qualidade dos operadores.

A par dessa tentativa de implantação das práticas representativas do princípio do escalonamento, outras medidas de ordem especial, referentes ao elemento pessoal, constituiam objeto de cogitação das esferas administrativas, responsáveis pela solução do problema.

Sabia-se que a necessidade mais premente no Brasil era ensinar os chefes de repartições a adquirir *conciência orçamentária,* isto é, capacidade de traduzir em cifras o seu programa de trabalho. Felizmente algo se vem conseguindo, nêste particular, mas num sentido ainda muito restrito, de forma exclusivamente unilateral, o que não assegura a viabilidade do preparo de uma proposta orçamentária como deve ser feita e de acôrdo com os interêsses fundamentais do país.

Portanto, sòmente a posse de uma conciência orçamentária, em sua acepção mais ampla, poderá levar os chefes de repartições a compreenderem a importância e alcance da elaboração de uma proposta. Não é mais admissível que os chefes de repartições continuem a racionar em têrmos de gastos exclusivamente.

E' comum, porém, a verificação dessa atitude psicológica da parte dêsses chefes, expressa não só através dos documentos em que solicitam créditos, como na defesa dêsses mesmos créditos, escrita ou oral, perante o órgão central orçamentário. Tem-se observado, ainda, que em nenhum momento êsses agentes da administração se detêm para fazer qualquer concessão aos aspectos ponderáveis do plano financeiro. Agem como se o orçamento tivesse apenas um plano único — o de trabalho — e como se a execução do mesmo independesse de tôda e qualquer obtenção de recursos financeiros.

Convenhamos que é levar demasiadamente longe o conceito de independência das atividades inerentes aos dois planos conformadores do Orçamento. Não se exige, por outro lado, que o chefe da repartição deva ser um técnico de orçamento. Mas, é de tôda conveniência que de sua formação profissional conste noções fundamentais a respeito da matéria orçamentária.

Todos êsses problemas cresciam de importância no espírito daquêles que tiveram de planejar a estrutura orgânica e o dinamismo funcional da Comissão criada pelo Decreto-lei n.º 2.026, de 21 de fevereiro de 1940 — efetivamente, o primeiro órgão central orçamentário do país.

Instalada a Comissão de Orçamento, uma das suas primeiras providências foi instituir o sistema de audiências para os chefes de serviços e de repartições. Tais contactos com os dirigentes do órgão central orçamentário não equivaliam a simples encontros formais. Pelo contrário, sua finalidade era complementar os esclarecimentos já prestados nas justificativas das propostas elaboradas, retificando possíveis falhas, que hajam escapado ao exame do nível departamental ou ministerial. Esta inovação muito contribuiu para a concretização do ideal de transformar-se o processo orçamentário num empreendimento realmente técnico.

No tocante à estrutura de bens, ou seja, ao plano financeiro, não foi menor o esfôrço dos dirigentes da Comissão de Orçamento. Basta assinalar que

nada existia de concreto relativo a elementos necessários ao curso das atividades neste setor, ao tempo da criação do órgão central. Não havia documentação de qualquer espécie. Os órgãos que antes tiveram a atribuição de elaborar a proposta orçamentária da União não podiam cogitar de organizar qualquer base documental, porque, antes de mais nada, lhes faltava o indispensável senso de estabilidade, de permanência. Assim ocorrendo, não se deve estranhar que seus quadros, treinados no mister da improvisação, não possuissem formação doutrinária e técnica. E' evidente que êsses órgãos transitórios não poderiam transmitir ao novo órgão central — Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda — arquivos depositários de experiência aproveitável.

A equipe organizada para lotar o novo órgão central orçamentário, era constituída de homens animados por uma nova mentalidade e devidamente preparados para implantar as inovações estudadas. Pela primeira vez, num conjunto tão homogêneo, ninguém contestava de que não seria viável a consecução de uma proposta orçamentária aceitável, se não se conseguisse tratar os problemas da Receita e da Despesa, com o mesmo rigor técnico. A própria autonomia dos trabalhos dêstes dois setores do orçamento passou a ser encarada com a devida relatividade. O velho conceito de preeminência de um dos setores sôbre o outro desapareceu, para dar lugar ao critério de franco entendimento entre os responsáveis pela fixação da despesa e os elaboradores das previsões das rendas públicas.

Daí, o cuidado com que foi encarado o problema da previsão dessas rendas. Urgia que a proposta orçamentária fôsse apresentada, em seu duplo aspecto, em perfeita igualdade de condições. Era preciso que se fizesse sentir a disciplina de uma ação coordenada, a fim de assegurar um perfeito entendimento entre os dois compartimentos orçamentários, dentro de um critério estritamente técnico.

Vimos, porém, que o novo órgão centralizador das atividades orçamentárias da União não encontrou, ao iniciar o seu árduo trabalho, o menor roteiro, a mais leve indicação, deixados por essas comissões improvisadas, de undécima hora, a respeito do material de que se teriam valido para elaborar os cálculos consubstanciados nos orçamentos de sua autoria.

Desta forma, era inevitável as dificuldades a serem enfrentadas pelo novo órgão "a fim de dar solução a delicados problemas financeiros: uns predominantemente administrativos; outros essencialmente técnicos" (1).

O novo órgão, porém, seguiu a orientação que as circunstâncias lhe ditaram. Agiu imediatamente no sentido de acumular documentação básica, isto é, dados econômicos, financeiros, sociais, etc. Com ingente esfôrço, logrou sistematizar todos êsses índices. Isso constituiu, por assim dizer, o batismo de fogo do pessoal. Concomitantemente, porém, novas tarefas eram encetadas, referentes à investigação e estudos diretos dos fenômenos econômicos e financeiros do país. Os frutos destas pesquisas deveriam orientar o estimador das rendas públicas, uma vez que o conhecimento dêles lhes ampliava o ângulo visual.

E' preciso destacar que o novo órgão central orçamentário jamais contou, de modo orgânico e efetivo, com a colaboração de repartições especializadas, capazes de assistir o orçamentista, na execução de suas intrincadas tarefas, como acontece, por exemplo, nos Estados Unidos da América do Norte, onde muitas dessas repartições se incumbem da coleta, classificação, sistematização e tabulação de dados contábeis e estatísticos, relativos às finanças e à economia do país (2).

O valor da colaboração dessas repartições especializadas é evidente. Além de proporcionar inestimáveis informações, desonera o órgão orçamentário de tremendos encargos e responsabilidades principalmente quando em foco a situação do problema no Brasil, onde o preparo e a revisão das estimativas é de exclusiva responsabilidade do órgão orçamentário central.

A razão dessa exclusividade, convém salientar, não deve ser interpretada como manifesta tendência do órgão central orçamentário à absorção de competência e acumulação de poder e de autoridade. A adoção de tal diretriz resultou da observação dos efeitos negativos, decorrentes do critério vigente na América do Norte, onde o Departamento do Tesouro e o Bureau de Orçamento se desen-

(1) Relatório da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, 1944.

(2) A. E. BUCK — *Public Budgeting* — Harper & Brothers Publishers — N. York, 1929, págs. 162 e segs.

tendem frequentemente no trabalho de preparação das previsões orçamentárias. A repetição de tais desentendimentos tem gerado sérios prejuízos e comprometido o clima de compreensão na alta esfera administrativa do país.

Em face dessa observação, decidimos atribuir a um só órgão o encargo de preparar e rever as estimativas das rendas públicas federais, por se nos afigurar a melhor solução.

Na América do Norte, o Departamento do Tesouro elabora as previsões das rendas públicas e o Bureau de Orçamento empreende o trabalho de revisão e modificação das mesmas. A atribuição conferida ao primeiro, efetivada, em razão de dispôr, originàriamente, dos elementos, como administrador que é das rendas públicas; a conferida ao segundo, teve em mira a posse dos conhecimentos técnicos e sua utilização no emprêgo do método que adota.

Em que pese à perfeição da divisão do trabalho, os atritos verificados não a recomendam. Pensando nisto, os projetadores da Comissão de Orçamento lhe deram uma entrosagem verdadeiràmente habilidosa. Ficou localizada de modo a representar o papel de elo entre o campo de atribuições do Ministério da Fazenda e a esfera de interêsse técnicos da futura Divisão de Orçamento do D.A.S.P.

E' claro que não se perdeu de vista a situação do Ministério da Fazenda, como administrador das rendas públicas e como detentor dos dados essenciais à previsão das mesmas. O corpo técnico da Comissão de Orçamento, todo êle ligado ao D.A.S.P., não teria meios para preparar a necessária base documental, para a futura Divisão de Orçamento, se não pudesse agir em estreita harmonia com os órgãos-chaves do Ministério da Fazenda, contando com a expontaneidade de sua colaboração.

Parte do sucesso alcançado pela antiga Comissão de Orçamento, foi produto dessa orientação hábil e sensata, concernente a sua estruturação e atuação. Pelo menos, pôde funcionar, desde o primeiro instante, sem maiores tropeços, num clima de relativa harmonia e compreensão. Isso foi-lhe particularmente útil, principalmente aos interêsses dos estudos que teve que empreender, desde a série de pesquisas, até às experiências realizadas no propósito de criar um método para a previsão das rendas e acumular elementos para servir de base às operações de aperfeiçoamento contínuo dêsse instrumento de previsão.

Vê-se, dêste modo, que a criação da Comissão de Orçamento visou a concretização de um ideal superior. Não representa obra de conchavo, não nasceu de injunções competitivas e nem resultou de transigências recíprocas, entre o D.A.S.P. e o Ministério da Fazenda. Pelo contrário, fundamentalmente, desde o seu delineamento, foi fadada a representar o papel de ponte de ligação entre duas épocas distintas e, principalmente, levar a têrmo a missão de preparar a base de ação para o funcionamento do órgão que deveria ter vida permanente — a Divisão de Orçamento do D.A.S.P.

Segundo os cálculos mais otimistas, o Orçamento para o exercício financeiro de 1945 já poderia ser elaborado pela divisão prevista no parágrafo único do art. 3.º do Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho 1938. Algo faltou, no entanto, e esta previsão não pôde ser confirmada. Contudo, a 2 de junho de 1945 era assinado o Decreto-lei n.º 7.608, criando a anunciada Divisão de Orçamento do D.A.S.P. Sob a responsabilidade desta novel Divisão já foram elaboradas três propostas orçamentárias, e não obstante a dificuldades da presente fase de acondicionamento das atividades administrativas à nova ordem constitucional, a mais jovem Divisão do nosso Departamento de Administração Geral vem, cada dia mais, se afirmando no conceito daquêles que, mais intimamente, têm podido apreciar o vulto e a eficiência de seu trabalho.

Fica assim evidenciado que foi o Brasil o primeiro país da América do Sul a criar um órgão especializado para tratar de orçamento. Não importa que as funções orçamentárias previstas em 1938 para serem executadas pelo D.A.S.P., não tenham sido postas em prática imediatamente, tendo o Govêrno lançado mão, como sabemos, dos relevantes préstimos da Comissão de Orçamento. Ademais, é sabido que, na América do Norte, por espaço de 20 anos, o Bureou de Orçamento esteve localizado no Departamento do Tesouro, apesar de subordinado ao Presidente da República. Era uma excrescência, mas assim permaneceu, a título de contornar dificuldades criadas pela resistência da tradição fazendária. Sòmente o prestígio da administração Roosevelt conseguiu vencer essa resistência e transferir, em 1939, o mencionado Bureau, para a estrutura da Chefia Executiva.

Essa profunda transformação introduzida na administração pública em geral e nas práticas orçamentárias em particular — cujos detalhes e variados lances, decididamente, não cabem dentro do limitado espaço dêste trabalho — criou imediatamente as necesárias condições para que o Chefe do Poder Executivo pudesse empreender anualmente, através de sua proposta orçamentária, uma rigorosa revisão dos problemas afetos à sua responsabilidade e um detalhado exame da necessidade de todos os órgãos do serviço público.

Graças aos progressos alcançados pela técnica de previsão e contrôle das rendas públicas, provável arrecadação das rendas do exercício financeiro em curso e as respectivas do exercício a inaugurar-se, fica o Executivo em condições de proceder a uma distribuição mais adequada dos recursos financeiros, a problemas constantes do programa de administração, devidamente hierarquizados, e, por isto mesmo, insertos na ordem de prioridade, por serem mais oportunos e de realização improtelável.

Em conclusão, todos os esforços expedidos, nessa década de fecundas realizações, transformaram sensìvelmente o panorama das atividades orçamentárias do país. Anteriormente, não era apenas o conceito de orçamento que não correspondia a verdadeira realidade. Os processos empregados nêste setor da administração pública, sempre foram seródios e inadequados. A fixação de suas fórmulas era produto de sedimentação. Seu prestígio era apenas oriundo da rotina, da repetição imemorial.

Hoje, porém, o panorama é completamente diferente. Tanto os problemas da despesa como os da receita vêm sendo cuidadosamente estudados. Vimos as modificações operadas no campo do *plano básico*, isto é, da Despesa; e no que se refere ao *plano financeiro*, no setor de seu maior interêsse — previsão das rendas públicas — já não mais subsiste o equívoco do curioso *método das médias trienais*, que, reduzido às suas justas proporções, já não pode ser tomado a sério por qualquer estimador que possua idéias menos primárias a respeito de previsões.

Se não se verificar qualquer retrocesso em nossa marcha, em busca de um aperfeiçoamento crescente, com mais algum tempo, a Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P. estará em condições de assegurar ao Govêrno, de um modo geral, uma valiosa cooperação, contribuindo, decisivamente, para que o Orçamento Geral da União possa ser efetivamente considerado como um verdadeiro plano de trabalho governamental, expresso em têrmos monetários.

ORGANIZAÇÃO

Fundações, entidades de Direito Privado

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

AS FUNDAÇÕES são pessoas jurídicas de direito privado.

Êsse conceito é o que se tem da doutrina, do direito alienígena e do direito interno.

Buscando na doutrina a compreensão do que sejam as fundações, verificamos serem elas, em suas origens, análogas aos legados ou doações com encargo.

As fundações, como tais, parecem haver surgido na Alemanha, sob a forma, que lhes é comum, de afetação dum patrimônio a um fim.

A fundação, no sentido técnico e especial da palavra, diz Saleilles, *é aquela que consiste em um patrimônio independente e autônomo, constituído para um fim estatutário e existindo em função apenas do fim a preencher, pertencendo, assim, idealmente, a uma entidade ideal representativa da afetação dada à propriedade* (1).

A diferença entre a fundação genuína e as duas outras formas de destinação dum patrimônio a um

(1) APUD SÁ FREIRE — *Manuel do Código Civil Brasileiro*, Rio, 1930, vol. II, pág. 306.

fim é que, neste último caso, o destinatário imediato do patrimônio é seu sujeito de direito, enquanto, no primeiro, isto é, no caso da fundação, o patrimônio é vinculado diretamente ao fim, como se o instituidor quisesse atribuir a êste a capacidade de gerir o bem dotado, para realizar-se por si mesmo.

Muita controvérsia tem havido em tôrno da questão de saber-se quem, afinal, deva assumir a representação jurídica do patrimônio, se os que o administram, designados ou não pelo instituidor, se os beneficiários. Não é, porém, comum advogar-se para o Estado o direito de revestir-se do papel de representante, de maneira uniforme ou sem necessidade de outorga especial.

O conceito de Saleilles, citado, vale por afirmar que, consumada a afetação do patrimônio ao fim, é a êste que pertence o patrimônio, isto é, cria-se uma entidade ideal — que não há confundir com o Estado — subjetiva dos direitos e deveres decorrentes daquela afetação.

E se o Estado não é o titular do patrimônio, não lhe incumbe, necessàriamente, a gestão dêsse patrimônio, como ocorreria na hipótese em que esta ou aquela verdadeira fundação participasse da natureza dos órgãos estatais, fôsse uma *fundação pública.*

Conhece-se interessante refutação de Marcel Planiol a Lévy-Ullmann e Grunebaum a respeito da natureza das fundações. Diz Planiol: "...M.M. Lévy-Ullmann e Grunebaum procuram demonstrar que as fundações não podem ser criadas ou funcionar, na França, sòmente por meio das instituições de direito privado, e que a fundação é necessàriamente *matéria de direito público*. Empregam-se nêsse sentido duas sortes de argumentos. Em primeiro lugar, razões de direito: uma associação não reconhecida é incapaz de receber a título gratuíto (Lei de 1 de julho de 1901, art. 2); a sociedade civil é imprópria, devido a ter fim essencialmente lucrativo, a fazer viver uma fundação para um fim desinteressado; restam, apenas, então, como órgãos disponíveis para as fundações as pessoas morais de direito público. Em seguida, considerações econômicas: as fundações encerram cláusulas de indisponibilidade e de afetação perpétua, às quais a propriedade individual repugna por sua natureza, ao passo que semelhantes cláusulas se harmonizam perfeitamente com a maneira particular de posse das pessoas morais públicas; se se concebe que um filantropo crie, em vida, uma obra de beneficência e possa, por um capricho de sua vontade, destruí-la, nosso direito moderno não admite que uma vontade, expressa num testamento e irrevogável *no futuro*, se imponha a uma série de gerações sem o assentimento da autoridade pública". A essas alegações e no tocante ao que nos interessa, Planiol opõe o seguinte: "Sente-se, com efeito, uma tendência constante da Administração a negar aos particulares a faculdade de fazer o que quer que seja de interêsse geral prescindindo de seus serviços e em concorrência com ela. Mas o sistema dos legados com encargo, admitido desde a época romana, não pode ser destruído por estas considerações e a prova de que os particulares são aptos a fazer funcionar as fundações é que os estabelecimentos reconhecidos de utilidade pública recebem, todos os dias, liberalidades a êste título. Ora, tais estabelecimentos, apesar de reconhecidos de utilidade pública, conservam o caráter de pessoas privadas" (2).

Lembra-se, também, que no direito francês ocorre a dificuldade por simples motivo de apêgo à letra da lei, de considerar o patrimônio vinculado diretamente ao fim para que foi reservado pelo legatário, quando se trate de fundação provinda de cláusula testamentária. É, com efeito, estranho ao instituto jurídico gaulês o processo de atribuição de direito a pessoa cuja existência não é ainda um fato no instante em que ocorre a doação ou o legado. Entretanto, a jurisprudência, embora não se lhe possa reconhecer uma diretriz uniforme nesse sentido, procura acomodar às exigências da lei as situações surgentes, como quando decide incumbir alguém de proceder da mesma forma que o testador teria seguido em vida. Nada, porém, de transformar a fundação em propriedade do Estado ou em pessoa de direito público, mesmo no caso mais delicado de instituição por testamento, quando até caberia, eventualmente, pretender-se a vacância dos bens.

Quanto ao direito e à prática alemães, a informação é outra vez de Planiol, "o que há de mais notável é que estas fundações não são patrimônio duma corporação e sim um estabelecimento compôsto du'a massa de bens sem que alguém seja

(2) MARCE PLANIOL — *Droit Civil*, Paris, 1905, págs. 815/816.

dado como proprietário" (3). Aí não se vislumbra qualquer indício de que o Estado comunique sua natureza às fundações.

Nas melhores fontes estrangeiras as fundações guardam, indiscutìvelmente, seu caráter de instituto privado.

Também entre nós, o Código Civil (art. 16, I) situa as fundações entre as pessoas jurídicas de direito privado. A classificação feita pelo Código é clara e desautorizaria dúvidas. Não obstante certas maneiras de considerar e empregar a idéia ou a figura da fundação, no meio brasileiro, tendem a abalar, novamente, as bases firmes em que o assunto fôra assentado.

Como é sabido, admitimos que as fundações podem ser instituídas quer por liberalidade privada quer pelo Estado. E' a opinião de Vampré (4). É, ainda, o que parece a Clóvis (5). Demais, temos exemplos de realizações obedientes a êsse critério.

De fato, nenhum impeditivo encontra a determinação do Estado de instituir uma fundação pelo menos dentro da correspondente disposição do Código:

> "Art. 24. Para criar uma fundação, far-lhe-á o seu instituidor, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que a destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la".

Levanta-se, porém, a dúvida: Não serão órgãos estatais as fundações provindas de deliberação do Estado?

Desde logo, semelhante questão parece receber de Clóvis resposta negativa, quando o eminente jurisconsulto afirma, por via indireta, que, desde o momento em que se tem por definitivamente constituída a pessoa jurídica da fundação, o bem objeto da personalização deixa de fazer parte do patrimônio do instituidor. Não há motivo por que o juízo expresso deixe de aplicar-se às fundações acaso instituídas pelo Estado.

Mas o exemplo trazido por Clóvis para corroborar a opinião de que também o Estado cria fundações é de molde, infelizmente, antes a fortalecer aquela dúvida que a desfazê-la.

Realmente, faz notar o grande civilista que entre as fundações criadas ùltimamente pelo Estado, entre nós, merecem menção os estabelecimentos de instrução pública superior e secundária subordinados ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores (Decreto n.º 11.530, de 18 de março de 1915, arts. 1.º e seguintes)" (6).

Logo aí na própria observação transcrita, esta o têrmo *subordinados* que se deve ter como característico. E' que se os estabelecimentos ficavam subordinados ao Estado por intermédio do Ministério, não seriam fundações, isto é, de acôrdo mesmo com Clóvis, patrimônio distintos do Estado e personalizados ou, se se prefere uma designação menos especiosa ou menos marcada de sutileza jurídica, instituições personalizadas, detentoras de patrimônios distintos do do Estado. Por outro lado, se se tratava de fundações pròpriamente ditas, os estabelecimentos não seriam subordinados ao Ministério da Justiça.

Continuando sua observação, Clóvis diz, ainda, que, "êsses institutos de ensino são fundações submetidas às regras especiais do regulamento que as criou, e administradas pelos respectivos diretores, de acôrdo com as Congregações e sob a inspeção do Conselho Superior do Ensino e do Ministro dos Negócios Interiores" (7).

Apesar de, agora, se dizer "inspeção", ao invés de "subordinação", continua difícil conciliar-se o que afirma Clóvis com o que estatui o Código Civil, pois que as relações necessárias das fundações com a Administração se processam por intermédio do Ministério Público. (Código Civil. art. 26).

Que seriam as fundações em causa?

A dúvida, justificável na época, não resiste, hoje, ao exame atento do Decreto n.º 11.530.

Senão, vejamos:

Rezam vários dispositivos daquêle texto legal:

> "Art. 1.º O Govêrno Federal continuará a manter os seis institutos de instrução secundária e superior subordinados ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, dando-lhes autonomia didática e administrativa de acôrdo com as disposições dêste decreto".

(3) MARCEL PLANIOL, *op. cit.*, págs. 816/17.
(4) *Apud* CARVALHO SANTOS — *Código Civil Brasileiro Interpretado*, vol. I, 3.ª ed., Rio, 1937, pág. 404.
(5) CLÓVIS BEVILACQUA — *Código Civil*, vol. I, Rio, 1916, pág. 241.
(6) CLÓVIS BEVILACQUA, *op. cit.*, pág. 241.
(7) Idem, ibidem.

"Art. 2.º O patrimônio de cada instituto será administrado pelo respectivo diretor, de acôrdo com o orçamento elaborado pela Congregação, aprovado pelo Conselho Superior do Ensino e homologado pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores".

"Art. 4.º Aos institutos federais de ensino superior ou secundário é atribuída personalidade jurídica, para receberem doações e legados, adquirirem bens e celebrarem contratos".

Parágrafo único. Não poderão comprometer a sua renda presente ou futura nem alienar bens sem a permissão do Ministro da Justiça e Negócios Interiores".

Do que consta dessas transcrições, pode-se acentuar:

1.º, que os institutos aludidos permaneciam federais, isto é, órgãos da União;

2.º, que aos institutos era atribuída autonomia didática e administrativa;

3.º, que aos institutos era conferida personalidade jurídica para certos efeitos;

4.º, que se confiava ao diretor de cada instituto, assistido pela Congregação, pelo Conselho Superior de Ensino e pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores, a administração do patrimônio do Instituto.

Em têrmos muito aproximados, é o que se fixou, em data recente, para algumas Universidade do país, tidas como autarquias, ao invés de como fundações.

Ao promulgar-se, em 1916, o Código Civil, que limitou o círculo das pessoas jurídicas de direito público interno ao grupo formado pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a situação criada pelo Decreto n.º 11.530 tornava-se anômala, porque os estabelecimentos de instrução abrangidos, sem terem rôtas as cadeias que os prendiam ao Estado, gozavam de personalidade a que, tomado o Código ao pé da letra, se negaria a qualidade de direito público.

Por isso, diante da dificuldade de qualificação, não é muito de estranhar se tivesse querido arrolar aquêles estabelecimentos em o número das fundações com as quais teriam, sem dúvida, analogias de forma, pondo de parte as reservas devidas à circunstância de ser a fundação uma figura de direito privado.

Com o correr do tempo, e embora não tenha havido alteração formal do Código, muitas situações semelhantes vieram a criar-se, mas não se pretendeu jungi-las ao conceito de fundação, fôsse por evitar-se inadequada violentação dos preceitos do Código, fôsse por se haver reconhecido tratar-se de uma nova fórmula do direito administrativo — as autarquias ou entidades paraestatais.

Parece ressaltar dêsse exame que, provenham donde provierem os recursos, desde que o processo de formação se conclui, a entidade instituída como legítima fundação cai sob o domínio do direito civil.

Em conseqüência, não é de todo apropriado qualificar de públicas certas fundações ùltimâmente surgidas entre nós, por inspiração ou sob o patrocínio do Govêrno (Fundação Brasil Central, Fundação Rádio Mauá, Fundação Getúlio Vargas), dado que, em última análise e sem embargo do interêsse que apresentam para o Estado, merecem qualificação como fundações perfeitas.

Quanto a outra dessas fundações — a da Casa Popular —, é bem pouco provável que se possa identificar como fundação, visto não haver como libertá-la du'a mais estreita tutela do Estado, em face dos atos legais que lhe têm dito respeito. Até parece que a Fundação da Casa Popular, na forma bordada por seus textos legais básicos, seria antes órgão da administração direta do que autarquia. Mas a Fundação administra-se como entidade paraestatal. Demais, o que convém à realização de sua formalidade é a administração autárquica, não, por certo, no tipo burocrátizado que foi o que se tornou mais comum na aclimação indígena, mas na feição aproximada da de organismo privados similares.

Admitamos, pois, ser a Fundação da Casa Popular uma autarquia. Não será, porém, uma Fundação.

PESSOAL

O Problema do Treinamento

ARY DE C. FERNANDES, 1908

PARECE haver unanimidade quanto ao reconhecimento da importância do problema de treinamento, como aspecto fundamental da boa administração de pessoal. Felizmente já estamos distanciados daquela época em que se acreditava no valor exclusivo do tirocínio e da "prática" como fatores de aperfeiçoamento do serviço público civil. Caiu de prestígio o lema "aprender fazendo", quando apenas apoiado pelo autodidatismo.

A unanimidade, porém, desaparece, quando são encarados alguns elementos básicos, cuja conceituação é indispensável para que se possa dar rumo certo a um programa de treinamento sistemático e eficiente. Procuremos aqui focalizar apenas um dêsses aludidos elementos, que nos parece de particular relevância.

Se o Estado se propõe a criar um sistema de treinamento para o pessoal a seu serviço — qual o âmbito de ação do seu programa, e quais os cargos e funções a visar? Ao primeiro ímpeto, tende-se a responder: — Todos. Encarando o volume da tarefa, prontamente acudiria resposta mais modesta: — As mais importantes. Entretanto, o critério da maior ou menor importância de um cargo ou função não resiste à análise dos fatos; é freqüente sobrepor-se na prática a conveniência de aperfeiçoar o auxiliar de laboratório à de levantar o nível profissional do biologista, tais sejam as circunstâncias e o momento. O critério será dado pelas reais necessidades do serviço. Mas, ainda aqui cabem dúvidas, que os chefes e supervisores devem dirimir com grande discernimento, pois não seria defensável encarar apenas as contingências imediatas do presente; há de se compulsar também as do futuro próximo, e até mesmo, por vêzes, as de um futuro ainda de certo modo distante.

Desde logo se vê que, mesmo considerando a matéria com a mais modesta amplitude, o campo de ação de um programa de treinamento, no serviço público civil, é necessàriamente vasto. Impõem-se então, duas limitações:

1) assumir diretamente os encargos de treinamento apenas nos setores onde seja omisso ou deficiente o aparelhamento educacional existente;

2) levar o aperfeiçoamento apenas aos setores que interessam direta e especìficamente ao serviço público civil.

O item 1 justifica-se por si mesmo. Faltam-nos escolas de administração pública, mantidas pelo Estado ou por particulares; não resta, pois, outra solução que a de ministrar cursos sôbre o assunto. Faltam-nos escolas de saúde e não são suficientes, para a formação de um sanitarista, os conhecimentos adquiridos em uma cadeira de higiene, do currículo normal das escolas médicas; impõe-se a mesma solução, da atuação direta. E, afinal, num caso ou noutro, apenas o Estado estará interessado na formação de técnicos de administração pública, ou higienistas.

O item 2 merece um pouco de atenção, pois o que nele se afirma, em têrmos gerais, atende a uma situação ideal teórica; mas para sua aplicação prática exige interpretação.

O treinamento profissional geral de carpinteiros, torneiros, datilógrafos, topógrafos, médicos clínicos, ou contabilistas, pode interessar direta, mas não especìficamente, ao serviço público. A especialidade só aparecerá em casos limitados, relacionados com tarefas típicas da administração pública. De modo geral, porém, o exercício de tais profissões é similar nos âmbitos público ou privado.

Entretanto, casos há em que a administração pública será forçada a considerar o problema do

treinamento geral de tais profissões como um problema específico, *seu*. Tal hipótese ocorrerá quando o nível médio de preparação profissional, satisfatório para as exigências do mercado de trabalho, ainda seja baixo para as necessidades do serviço público. Note-se que não se trata, aqui, da mesma condição prevista no item 1. Exemplifiquemos, para tornar mais clara a distinção.

Num caso, o sistema escolar existente não disporia de meios para preparar — suponhamos, técnicos de física nuclear e energia atômica; mas prepararia rádio-técnicos de conhecimentos precários para o exercício da profissão, no setor público ou privado.

Na outra hipótese, o sistema escolar prepararia rádio-técnicos com conhecimentos satisfatórios para atuar no campo privado, mas deficientes para atender às exigências de serviços militares de navegação aérea ou marítima. Vê-se, pois, que aparece agora aquela condição de especificidade, indicada como justificadora de atuação direta de treinamento.

E' o que de certo modo ocorre, em escola modesta, com o nosso serviço público civil, obrigado a ministrar conhecimentos supletivos, até mesmo de humanidades.

Em alguns casos é perfeitamente compreensível que o Estado se veja forçado a suprir as deficiências de conhecimento profissional — quando seja pequeno o recrutamento de técnicos especializados. Com efeito, não seria lícito exigir que as escolas ministrassem ensino de nível demasiado elevado, para atender à pequena percentagem dos que ingressariam no serviço público.

Infelizmente, porém, na maioria dos casos o que se verifica é o caráter artificial dessa especificidade a que aludimos, pois, em última análise, é a grande deficiência do ensino geral que leva a essa atuação direta e supletiva de aperfeiçoamento do funcionalismo público civil. Não se fugirá desta assertiva, nem mesmo considerando a questão como ensino supletivo de adultos.

Do ponto de vista prático e realista, há de se considerar a matéria como de interêsse direto e específico da administração pública. Então, que sejam ministradas disciplinas como Português, Inglês, Matemática. Mas é de tôda conveniência que se considere a possibilidade de deslocar, dentro do mais breve prazo possível, tais atividades para o sistema escolar geral, reservando as disponibilidades materiais e os recursos financeiros destinados pelo Estado aos programas de treinamento de seu pessoal, para aquêles aspectos que realmente não podem ser encarados senão diretamente pelo próprio Estado.

Claro está que, presentemente, a tarefa é difícil, e seria desastroso interromper o que vem sendo feito com apreciáveis resultados. Mas tudo leva a crer que já se possa tentar, ao menos em parte, uma razoável articulação com o sistema escolar existente, para uma atuação positiva no sentido de assumir os encargos que verdadeiramente lhe competem.

APERFEIÇOAMENTO

Três inquéritos interessantes

OSVALDO FETTERMANN

As conclusões a que a Secção de Pesquisas e Estudos da Divisão de Aperfeiçoamento chegara, pelos inquéritos C-1 e C-2, aconselhavam a que ela prosseguisse em seus trabalhos de sondagem e de investigações, junto aos candidatos aos cursos básicos da III Secção dos Cursos de Administração do Departamento Administrativo do Serviço Público, a-fim de não só aclarar determinados pontos obscuros, mas também identificar certas facetas de problemas insuficientemente examinados, ou ainda não conhecidos em todos os seus pormenores. Tais conclusões tornavam nítida a necessidade de conhecer, em seus vários aspectos, os fatôres que tinham, no ano

letivo de 1945, influído quer na escôlha dos cursos, quer no pedido de cancelamento de matrícula, ou, ainda, constituído uma das causas de repetidas faltas às aulas.

A existência dessa necessidade aconselhava, de fato, o prosseguimento das investigações ,principalmente considerando que cada um dêsses três motivos, por si só, bastaria para justificar a medida. Aliás o último dêles, "o gráu de frequentação dos cursos" (Rui, *Reforma do ensino secundário e superior*, ed. de 1942, pág. 59), pelos seus vivos reflexos no aproveitamento do ensino, não poderia escapar à atenção controladora da Divisão de Aperfeiçoamento, cujo interêsse a respeito do assunto se entremostra na seguinte nota que publicara no *Boletim do D.A.S.P.* (ano III, n.º 153, de 15 de maio de 1945) e fizera distribuir entre os alunos à guisa de proveitosa e amiga advertência:

CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO DO D.A.S.P.

A freqüência regular

O Regulamento dos Cursos de Administração do D.A.S.P. dispõe, em seu art. 28:

"Será automàticamente eliminado dos Cursos o aluno que:

.....

.....

c) faltar a mais de 25 % das aulas do Curso em que estiver matriculado".

O que se deseja acentuar, nesta nota, é que a exigência do comparecimento do aluno a, pelo menos, 75 % das aulas, não decorre de mero "capricho" da administração ou de mal compreendido rigor de normas disciplinares, senão que, muito ao contrário, resulta, substancialmente, de uma *necessidade pedagógica*. Têve-se em vista,, em última análise, o interêsse do próprio aluno, em benefício de quem os Cursos existem e funcionam.

A fim de demonstrar a razão de ser dessa exigência, a D.A. solicitou e obteve a seguinte e eloqüente opinião do Prof. Lourenço Filho, Diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, cuja autoridade na matéria dispensa comentário:

"Por que é necessária a freqüência regular às aulas?!... Porque, sem ela, por definição, não há *ensino*. Isto é, oportunidade para a ação dirigida e graduada de boa aprendizagem. Certo é que muito se adquire por livres experiência individual. Certo é também que muito se pode aprender no manuseio dos livros. Mas a bôa sistematização de noções, dos princípios e doutrinas, em prazo breve, tão sòmente se realiza quando haja a dirigí-la a ação pessoal do mestre. Na convivência das aulas, oferece-se, ademais, ensêjo para confronto de opiniões e para o exercício de auto-crítica, para o debate construtivo e a comprovação lógica ou experimental dos conhecimentos. Sob a direção de mestres capazes, nas situações de vida social que só a classe pode proporcionar, ganham os discentes não apenas em *saber*, mas em *sabedoria*. Esta é a conclusão da prática milenária e universal, a razão mesmo da existência de escolas e cursos. Por definição, não há ensino sem a presença de docentes e discentes. Por definição, inútil será pensar também em bom ensino, sem freqüência regular às aulas. (a) Lourenço Filho".

Ora, assinalada a freqüência como uma *necessidade pedagógica*, e pressentida, através dos dois inquéritos a que acima aludimos, a existência de fatôres que determinaram a deserção aos cursos, ou que motivaram a baixa da assiduidade, pareceu à Seção de Pesquisas e Estudo, ser de grande proveito a realização de mais um inquérito, através do qual procuraria apurar:

I — se o interêsse pelo curso escolhido ainda subsistia;

II — s o aluno julgava poder freqüentar as aulas com assiduidade; e

III — se a conclusão do curso dependia de fatôres particulares.

Nêste sentido cuidou de ouvir os candidatos já selecionados, entrevistando-os com o auxílio do seguinte questionário:

"CURSO DE.....

Continua interessado no Curso?

Sim ☐ Não ☐

Julga poder freqüentar as aulas com assiduidade?

Sim ☐ Não ☐

A conclusão do Curso depende de fatôres particulares?

Sim ☐ Não ☐

Em caso afirmativo, quais são êstes fatôres? .....
.....
.....

Que hora prefere?

de ..... às .....

Conhece o artigo 26 do Regulamento dos Cursos de Administração?

Sim ☐ Não ☐

E o artigo 28?

Sim ☐ Não ☐

Gostaria de fazer alguma sugestão a respeito dêstes dois dispositivos?

Sim ☐ Não ☐

Em caso afirmativo, qual? .....
.....
.....
.....

Data .....
.....

Assinatura

Preenchido êsse questionário e terminadas as entrevistas, verificaram- os seguintes:

RESULTADOS

Foram chamados 205 candidatos.

Compareceram 191, dos quais

- Continuam interessados no curso escolhido: .....
  - sem condições 108 (56,54 %)
  - condicionados 64 (38,74 %) .....
    - à possibilidade de o fazer com o de Formação de Escriturário .. 26
    - à obtenção de matrícula no de Formação de Escriturário 25
    - à data de início do de Formação de Escriturário 8
    - à compatibilidade de horário com os seus cursos particulares ... 1
    - ao estudo apenas de português. 1
    - um futuro emprêgo 1
    - ao horário de trabalho variável. 1
    - à data de início do Curso de Inglês 1

    64
- Não têm mais interêsse 19 (4,72 %) .....
  - por preferirem o de Formação de Escriturário 10
  - por motivos que não alegaram 9

Quanto à eleição dos horários, atendidas as preferências dos 171 candidatos que a respeito expressamènte se manifestaram, o inquérito ofereceu o seguinte levantamento:

Horários preferidos	*Número de optantes*		
	s/condição	*c/condição*	*Total*
Pela manhã:	1	1	2
Das 7h 00m às 9h 00m	1	—	1
Das 7h 00m às 10h 00m	—	1	1
Das 8h 00m às 9h 00m	—	2	2
Das 8h 00m às 10h 00m	11	6	17
Das 8h 00m às 10h 30m	1	1	2
Das 8h 00m às	10	3	13
Das 8h 30m às 10h 30m	1	2	3
Das 8h 30m às	1	—	1

Horários preferidos	*Número de optantes*		
	s/condição	*c/condição*	*Total*
Das 9h 00m às 10h 00m	4	1	5
Das 9h 00m às 11h 00m	5	2	7
Das 10h 00m às 11h 00m	—	2	2
Das 13h 00m às 15h 00m	1	—	1
Das 16h 00m às 17h 00m	1	—	1
Das 16h 30m às	1	—	1
Das 17h 00m às 18h 00m	1	2	3
Das 17h 00m às 18h 30m	4	2	6
Das 17h 00m às 19h 00m	—	1	1
Das 17h 00m às 19h 30m	—	1	1
Das 17h 00m às 20h 00m	3	5	8
Das 17h 00m às 20h 30m	1	1	2
Das 17h 00m às	1	1	2
Das 17h 15m às 19h 15m	1	—	1
Das 17h 30m às 18h 30m	6	1	7
Das 17h 30m às 19h 30m	4	3	7
Das 17h 30m às	21	14	35
Das 18h 00m às 19h 00m	2	1	3
Das 18h 00m às 19h 30m	1	—	1
Das 18h 00m às 20h 00m	5	2	7
Das 18h 00m às	4	3	7
Das 18h 30m às 19h 30m	5	—	5
Das 18h 30m às	3	—	3
Das 19h 00m às 20h 00m	2	—	2
Das 19h 00m às 21h 00m	2	1	3
Das 19h 00m às	2	—	2
Das 19h 30m às 20h 30m	1	1	2
Das 20h 00m às	—	1	1
Sem horário escolhido	2	1	3
	109	62	171

Explicando a coleta dêsse elementos, a turma de inquérito apresentou o seguinte relatório:

"INQUÉRITO C-3"

I — Tendo ficado patente, pela realização do inquérito C-2, que a grande maioria dos Cursos desta Divisão abandonava os bancos letivos principalmente por dificuldades de horário, pensamos em descobrir a medida que evitasse tão prejudicial fenômeno.

Tal medida visaria beneficiar estritamente cada aluno, daí a necessidade de serem ouvidas suas preferências quanto ao horário de aula. Resolveu a S.P.E. que, de agora por diante, se reservaria um local, na própria prova de seleção, onde cada examinando, no ato mesmo do exame escrito, aconselharia um determinado horário, que lhe seria o mais conveniente. Esta prática, aliás, foi inaugurada com bastante proveito na prova de seleção que realizámos para o curso de Formação de Escriturários.

Para os cursos da III Seção, todavia, êste remédio vinha tardio, pois já fôra realizada a prova de seleção. A única providência que nos pareceu cabível foi, por isso, entrevistar a cada aluno selecionado e pedir-lhe declarar o horário mais conveniente.

Como função subsidiária, deu-se à entrevista um caráter de *apêlo* à boa vontade de cada um no sentido de, uma vez iniciados os cursos, não serem êstes abandonados pelos alunos, como vinha sucedendo.

Pretendeu a entrevista, por outro lado, divulgar a legislação vigente a respeito da assiduidade aos cursos, lembrando ser obrigatória a freqüência de 75 % das aulas para que o candidato consiga o diploma de terminação de cada curso. Para êsse fim foram oferecidos fo-

lhetins, como o anexo, em que se transcrevia o dispositivo legal, e, ainda mais, a opinião abalisada do Professor Lourenço Filho. Dessa maneira, foi dada à entrevista um caráter de quase compromisso entre o aluno e esta Divisão, o que se conseguiu *in totum* mediante um simples artifício psicológico: cada entrevistado foi convidado a assinar as declarações expendidas durante a entrevista.

II — Como se pode perceber pelo questionário anexo, procuràmos conhecer a intenção ou situação dos candidatos quanto ao seguintes aspectos:

a) se o interêsse pelos cursos ainda subsistia;

b) se julgava poder freqüentar o curso com assiduidade;

c) se a conclusão dos cursos dependia de fatôres particulares.

Fizemos ver a cada um que a assiduidade seria, de agora em diante, matéria cujas flutuações decorreriam estritamente dos seus interêsse particulares, já que o próprio horário de aulas estava sendo pôsto à discrição de cada aluno.

III — Resultados obtidos:

A S.P.E. convocou 205 candidatos, dos quais apenas 191 compareceram à entrevista. Dêstes, 19 (4,72 %) declararam imediatamente não estar mais interessado nos cursos da III Seção, sendo que 10 alegavam estar aguardando o início das aulas do Curso de Formação de Escriturários.

Os restantes 172 continuavam mantendo interêsse nos cursos da III Seção. Dêstes, porém, apenas 108 (56,54 %) afirmaram pretender cursar as aulas até à conclusão dos cursos; os outros 64 (38,74 %) condicionaram a permanências nos cursos a vários fatôres, em que predominava êste: possível transferência para o curso de Formação de Escriturários (de 64 alunos, 59 se condicionaram a curso de Formação de Escriturários, mais de 92 %), o que salienta mais uma vez nossa anterior assertiva: os cursos da III Secção vêm sendo usados com a finalidade de formação para a carreira de escriturário, isto apenas porque não havia outros cursos mais específicos.

IV — Com respeito aos horários, as preferências ressaltaram claras nos dois estribilhos que se tornaram clássicos: ou "que comece logo após o expediente", ou "que termine um pouco antes do expediente". — Assim, tabeladas as faixas de preferência, chegou-se aos seguintes resultados: tiveram maior freqüência os horários "de 8 às 10 horas", ou "após as 17,30 horas", como se pode verificar pela tabela anexa.

Com base nestes dados construíu-se o gráfico anexo em que os arcos de círculo representam os intervalos de horários escolhidos; e seus afastamentos, a freqüência dos candidatos que os escolheram. Assim vimos que no raio das 8 horas se acumulou a freqüência de 33 candidatos, desejosos todos de freqüentar as turmas que se iniciassem a esta hora; no raio das 9 horas se acumulou a freqüência de 48 alunos mas, na realidade, o número dos que desejavam o horário a iniciar-se às 9 horas era de 15(48 — 33), por isso que os candidatos indicaram sempre uma faixa de 2 horas (das 8 às 10 ou das 9 às 11 horas). Para êste grupo de candidatos foram criadas 4 turmas, cujos horários foram os seguintes: das 8 às 9 horas; das 9 às 10 horas, atendendo-se desta maneira ao maior número possível.

Para os horários vespertinos seguiu-se o mesmo processo. A freqüência acumulada no raio das 17 horas foi de 20 alunos; ja a freqüência relativa ao raio das 17,30 horas foi de 62, o que indicava que 42 alunos (62 — 20) desejavam turma cujo horário se iniciasse às 17,30 horas. Examinando-se as freqüências totais, notàmos que as preferências máximas iam das 17,30 horas às 18,30 horas, e das 18,30 horas às 19,30 horas.

Daí serem criadas mais 4 turmas vespertinas com aquêles horários, isto é: 2 turmas, das 17,30 às 18,30 horas; e mais 2 turmas, das 18,30 horas às 19,30 horas.

Desta maneira, como resultado do inquérito realizado, tivemos, pela primeira vez na vida dos Cursos de Administração da D.A., a determinação de horários prèviamente consultados, e cientìficamente dosados".

SELEÇÃO

Valores para as questões de uma prova

BELMIRO SIQUEIRA

A SELEÇÃO de pessoal é científica quando, entre outras coisas, emprega perfeita técnica de exames. Cursos, ou quaisquer outros métodos de treinamento, para serem objetivamente controlados, não podem prescindir de exames. Das formas de exame, a mais utilizada é, sem dúvida, a aplicação de provas escritas, clássicas ou objetivas. Estas últimas, contìnuamente, vão ganhando terreno, sendo mais e mais usadas.

O esfôrço dispendido para a eficiente realização das primeiras fases do processo seletivo poderá resultar em pura perda se não fôr coroado com uma

cuidadosa administração de provas objetivas, válidas, precisas, seletivas e adequadas.

Aplicada uma prova objetiva, racionalmente preparada, surgem, na verificação dos resultados, na fase de correção, alguns problemas deveras importantes. Vamos considerar um dêles: o estabelecimento de valores para as questões ou itens. Quantos pontos deverá valer a primeira questão da prova? A penúltima questão, em que apenas dois candidatos acertaram, terá o mesmo número de pontos que a décima terceira em que houve noventa por cento de acertos? Essas indagações indicam a necessidades de estabelecer-se um critério objetivo e lógico para a valorização das questões integrantes de uma prova.

Pretendendo apenas divulgar o assunto, exporemos no presente trabalho um processo muito simples para a fixação de pontos para cada questão de uma prova. Em vez de se dar 1, 2, 3 ou outro qualquer valor a uma determinada questão, como estabelecer, para essa questão, um valor objetivo, impessoal, independente do examinador? Por que dar 5 e não 2 pontos a certa questão? Não seria mais prático dividir-se o total de pontos da prova pelo número de questões e adotar-se o quociente obtido para valor de cada questão? Um raciocínio elemetnar nos mostrará ser empírico e inadequado tal processo. Estaríamos tomando tôdas as questões como se tivessem o mesmo grau de dificuldade, o que não é fato. Acresce, também, que a atribuição de um mesmo número de pontos para cada uma das questões faz diminuir a sensibilidade da prova total, privando-a, assim, de uma das suas mais preciosas qualidades, para fins de seleção de pessoal. Poderia a hierarquização dos candidatos ficar mesmo prejudicada, uma vez que a capacidades superiores — àqueles que tivessem resolvido *n* questões difíceis — estaríamos dando o mesmo escore total consignado para capacidades inferiores — aquêles que tivessem resolvido *n* questões fáceis.

Para apresentar o processo de determinação dos valores a serem atribuídos às questões, servir-nos-emos de dados reais, originários de uma situação verificada. Tomaremos os resultados de uma prova de Matemática recentemente aplicada. Referimo-nos a uma das provas do C-183 — concurso para provimento de cargos da classe inicial da carreira de Inspetor de Alunos.

Consta nossa prova de dez questões, perfeitamente distintas, cada uma delas visando a medir certos conhecimentos ou detemrminadas informações a respeito de tópico ou tópicos do programa do concurso. Foram examinados 393 candidatos. Corrigidas as provas, calcularam-se as porcentagens de acertos e de erros. As questões em branco foram tomadas como erros. O quadro abaixo mostra os resultados obtidos.

QU[illegible] O I

C. 183 — INSPETOR [illegible]L ALUNOS — 1947

Porcentagens de acertos e de erros nas diversas questões da prova de matemática

QUESTÕES	ACERTOS	ERROS	% ACERTOS	% ERROS
I	281	112	72	28
II	147	246	37	63
III	315	78	80	20
IV	103	290	26	74
V	201	192	51	49
VI	175	218	45	55
VII	304	89	77	23
VIII	47	346	12	88
IX	12	381	30	70
X	189	204	48	52

Fonte: S.O.J. da D.S.A.

Do exame atento dêsses dados, podemos notar: 1) A III questão foi a mais fácil, apresentou a maior porcentagem de acertos ou a menor porcentagem de erros. 2) A VIII questão foi a mais difícil, apresentou a menor porcentagem de acertos ou a maior porcentagem de erros. 3) Tôdas as questões se diferenciaram em grau de dificuldade, uma vez que as porcentagens de acertos ou êrros variaram de uma para outra questão. 4) De acôrdo com a dificuldade crescente, as questões poderiam ser assim ordenadas: III, VII, I, V, X, VI, LI, IX, IX e VIII.

As porcentagens de acertos ou êrros nos permitem uma valiosa verificação da maior ou menor dificuldade das questões da prova. O mais importante, porém, não é a classificação da questões segundo o grau de dificuldade das mesmas, mas, sim, o estabelecimento de valores que exprimam a dificuldade de cada questão e indiquem quanto uma questão é mais difícil do que outra. Como estabelecer tais valores para as questões? Basta que transformemos as porcentagens de acertos ou êrros em graus de dificuldade.

Com o auxílio da relação

$$D = 50 + 16{,}67 \frac{x}{DP}$$

e de uma tabela de áreas sob a Curva Normal de Gauss, que nos fornece os valores de x/DP, podemos fàcilmente determinar o grau de dificuldade de uma questão qualquer em função da porcentagem de acertos ou êrros verificada na mesma. Nessa relação dada, D significa grau de dificuldade ou valor que, numa escala de dificuldade variando de 0 a 100, terá uma determinada questão; 50 é a dificuldade ou valor de uma questão respondida certo por 50% dos examinados (escala de dificuldade de 0 a 100); 16,67 é o quociente da divisão de 100 por 6, sendo 100 o intervalo total de dificuldade e 6 o número de desvios-padrão pràticamente compreendido entre os limites inferior e superior de uma Curva Normal de Gauss; x/DP é o afastamento, para a questão cuja dificuldade se quer determinar, expresso em unidades-padrão, e a contar da questão de dificuldade média. Para se achar o valor de x/DP para uma porcentagem qualquer, subtrai-se 50% dessa porcentagem e procura-se na tabela de áreas sob a Curva Normal o valor de x/DP correspondente à diferença entre as porcentagens aludidas. A seguir transcrevemos uma tabela que nos dá os valores de x/DP para uma porcentagem qualquer.

QUADRO II

TABELA QUE NOS DÁ O VALOR DE X/DP PARA UMA ÁREA QUALQUER SOB A CURVA NORMAL DE GAUSS

%	x/DP	%	x/DP	%	x/DP	%	x/DP	%	x/DP
0	,000	11	,279	22	,583	32	,915	43	1,476
1	,025	12	,305	23	,613	33	,954	44	1,555
2	0,050	13	,332	24	,642	34	,994	45	1,645
3	0,075	14	,358	25	,675	35	1,036	46	1,751
4	0100	15	,385	26	0706	36	1,080	47	1,881
5	,126	16	,412	27	,739	37	1,126	48	2,330
6	,151	17	,440	28	772.	38	1,175	49	2,326
7	,176	18	,468	29	,806	39	1,227	50	2(?)
8	,202	19	,496	29	,806	40	1,282	—	—
9	,228	20	,524	30	,842	41	1,341	—	—
10 ?	,253	21	,553	31	,878	42	1,405	—	—

Fonte; S.P.E., H.E. *Garrett*, pg. 473..

Temos a 1.ª questão. Qual será o seu valor ou grau de dificuldade?

No Quadro I tiramos que à questão I corresponde uma porcentagem de 72% de acertos. Numa Curva Normal, estendendo-se de 0 a 100 ou de 0% a 100%, podemos tomar as porcentagens de acertos a partir do limite superior da escala e as porcentagens de êrros a partir do limite inferior da mesma escala. Assim, teremos que a nossa primeira questão ficará situada 22% à esquerda da questão de dificuldade média (50%). De 72% abatendo 50% resta 22%. No Quadro II, verificamos que a 22% corresponde um valor 0,583 para x/DP. Como os 22% estão à esquerda do ponto por onde passa a ordenada que divide o eixo das abscissas ao meio, ou seja a posição do 50 ou 50%, o valor 0,583 deverá ser tomado com o sinal negativo. De posse do valor de x/DP, resulta o seguinte valor para a 1.ª questão:

$$D = 50+16,67\ (-0,583)$$
$$D = 45-9,71861$$
$$D = 40,27139 \text{ ou } 40$$

Concluímos, então, que o grau de dificuldade da questão I, numa escala de 0 a 100, onde O é a dificuldade nula e 100 a dificuldade total, é 40.

Temos a IIª questão. Qual será o seu valor ou grau de dificuldade?

Tendo sido 37% a porcentagem de acertos na questão II, verificamos que, na Curva Normal, tal questão se situa à direito do ponto médio 50 e a 13% de área acima dos 50% iniciais da área total. De 50% abatendo 37% achamos 13%. No Quadro II, encontramos que, à porcentagem 13%, corresponde o valor 0,332 para x/DP. Sendo 13% à direito do eixo de simetria da Curva, temos que 0,332 deve ser tomado com o sinal positivo. Para a questão II, resulta:

$$D = 50+16,67\ (0,332)$$
$$D = 50+5,3441$$
$$D = 55,53441 \text{ ou } 56$$

Concluímos, pois, que o grau de dificuldade ou o valor da IIª questão deverá ser 56.

Raciocínio idêntico nos conduzirá aos seguintes resultados: Para a questão III, D=36; para a questão IV, D=62; para a questão V, D=50; para aa VI, D=52; para a VII, D=38; para a VIII, D=70; para a IX, D=59 e para a X D=51.

De posse dos graus de dificuldade das dez questões de nossa prova, surge outra questão: Sabendo-se que, pelas Instruções Reguladoras do C. 183, a prova de Matemática vale até 40 pontos, que valor ou quantos pontos deverá valer cada questão?

Aplica-se, então, o princípio: Uma questão valerá tanto mais quanto maior fôr o seu grau de dificuldade. E fica solucionado o nosso problema mediante uma simples divisão em partes proporcionais.

Dividindo-se 40, que é o valor total da prova de Matemática, em partes diretamente proporcionais a 40, 56, 36, 62, 50, 52, 38, 70, 59 e 51, que são os graus de dificuldade, respectivamente, da I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e X questões, tem-se o valor que se deve atribuir a cada uma delas. Assim é que temos:

$$\text{Questão I} = \frac{40 \times 40}{40+56+36+62+50+52+38+70+59+51}$$

$$\text{Questão II} = \frac{56 \times 40}{40+56+36+62+50+52+38+70+59+51}$$

$$= \frac{40 \times 40}{514} = 40 \times 0{,}0778 = 3{,}1$$

$$= \frac{56 \times 40}{514} = 56 \times 0{,}0778 = 4{,}4$$

Desenvolvimentos idênticos nos levarão aos seguintes resultados: Questão III = 2,8; Questão IV = 4,8; Questão V = 3,9; Questão VI = 4,0; Questão VII = 3,0; Questão VIII = 5,4; Questão IX = 4,6 e Questão X = 4,0. Em números inteiros teríamos: 3, 4, 3, 5, 4, 4, 3, 5, 5 e 4.

Resumindo todo o processo, temos os seguintes passos:

I — Determinam-se as porcentagens de acertos ou de erros das diversas questões.

II — Verificam-se os afastamentos das porcentagens de acertos ou de erros das diversas questões em relação ao 50% ou à questão de dificuldade média (50).

III — No Quadro II acham-se os diversas valores de x/DP para os afastamentos das diversas porcentagens de acertos ou de erros. Se a questão cair à esquerda do eixo de simetria da Curva, o valor de x/DP é negativo; se cair à direita, é positivo. Em outros têrmos: quando a porcentagem obtidos em I, é maior do que 50%, x/DP é negativo; em casos contrário, positivo.

IV — Determinam-se os graus de dificuldade das questões com a relação

V — Dividem o valor total da prova em partes diretamente proporcionais aos graus de dificuldade das questões; os resultados obtidos constituem a solução desejada: são os pontos adequados para as questões da prova considerada.

Para encerrar, lembramos que na prática as fases II, III e IV são perfeitamente dispensáveis, uma vez que há tabelas que nos dão, a uma simples leitura, os graus de dificuldade das questões em função das porcentagens de acertos ou de erros verificadas nas mesmas. Calculadas as porcentagens de acertos ou de erros, determinados os graus de dificuldade, resume-se nosso problema numa rápida divisão, em partes proporcionais, do total de pontos da prova.

Erros de português dos candidatos a Oficial Administrativo

JOÃO LUÍS NEY

ESTE trabalho é uma revelação dos erros, vivos na língua, cometidos pelos candidatos a concursos do D.A.S.P. Os apresentados aqui foram colhidos de 48 redações do Concurso para Oficial Administrativo, C. 105, realizado em 1944.

O que mais me anima a esta pequena mas útil exposição é o lamentável desconhecimento da língua que demonstram os candidatos a Escriturário neste último concurso, cujas redações, de um modo geral, são um atestado vivo do completo desconhecimento dos mais elementares princípios gramaticais.

Contudo, não se conclua que aqui encontrarão os senhores candidatos o conhecimento indispensável a quem aspira a qualquer função ou cargo no Serviço Público. Procuro apenas evitar que os erros aqui estudados sejam cometidos pelos próximos candidatos.

I — Dentre os erros de cacografia encontram-se os sesguintes: *cançar* e *cançaço* (em vez de *cansar*

e *cansaço*), *atrazar* e *atrazo* (em vez de *atrasar* e *atraso*), *afim de* (em vez de *a fim de*), *antescipar* (em vez de *antecipar*), *exgotar* e *exgotamento* (em vez de *esgotar* e *esgotamento*), *gaz* e *goazolina* (em vez de *gás* e *gosolina*), *paiz* (em vez de *país*), *despeza* (em vez de *despesa*), *sujestão* (em vez de *sugestão*), *creado* e *creação* (em vez de *criado* e *criação*), *quasi* (em vez de *quase*), *indas* e *vindas* (em vez de *idas* e *vindas*), *escacez* (em vez de *escassez*), *envés* (em vez de *invés*), *inóquo* (em vez de *inócuo*), *sub-nutrição* (em vez de *subnutrição*).

II — Dentre os erros de acentuação encontram-se:

1. palavras proparoxítonas que os candidatos não acentuam: *máximo, dúvida, súbito, período, econômica, desânimo, horário, indústria, comércio, higiênica, físico, número, público, ministério, benefício, displicência, família, conseqüência, trânsito.*

Observação: — Tôdas as palavras proparoxítonas são acentuadas.

2. Palavras paroxítonas que os candidatos não acentuam: *viável, favorável, caráter, possível, cumbustível, difícil, ônus.*

Observação — Todos os paroxítonos terminados em *l, n, r, x, i, is, us, ã, ão, ei*, são acentuados.

3. Palavras oxítonas que os candidatos não acentuam: *também, além, submetê-lo, agravá-lo, torná-lo.*

Observação — Todos os oxítonos terminados em *a, e, o, em* são acentuados.

4. Monossílabos que os candidatos não acentuam: *três*, êles *têm, há*, êle *pôs.*

Observação — Os monossílabos tônicos terminados em *a, e, o* são acentuados.

5. Palavras homógrafas não acentuadas pelos candidatos: *acêrto* (*acerto* v.), *vêzes* (*vezes* v.), *confôrto* (*conforto* v.), *dêste* (*deste* v.), *interêsse* (*interesse* v.), *esfôrço* (*esforço* v.), *almôço* (*almoço* v.), *êste* (*este* ponto cardial), *aprêço* (*apreço* v.), *sôbre* (*sobre* v.), *agôsto* (*agosto* v.), *fôsse* (*fosse*, fossar), êsse (*esse*, letra), *tôda* (*toda*, ave), *aquêle* (*aquele* v.), *acôrdo* (*acordo* v.).

Observação — Os homógrafos de sílaba tônica fechada recebem um acento para diferençar dos que possuem a mesma sílaba tônica aberta.

6. Palavras que não possuem acento mas os candidatos acentuam: *preço, funcionalismo, neste, presidente, apoio* (subs.), *texto, teor, todos, almoçar, podem, problemas, ainda, ordem, afora, assim, aqui, preceitua, projeto, foco pelo* (prop.+art.) *eficiente, exposto, dispor, disposto, civis, item, expor.*

Observação — *a*) o ditongo *ói* (aberto) é sempre acentuado, por isso se acentua *eu apóio* e não o substantivo *apoio; b*) *pelo* (prep. + art.) não tem acento, mas sim *pélo* (v.) e *pêlo* (subs.).

7. Outras palavras não acentuadas pelos candidatos: *diminuída, intimamente, sòzinho, favoràvelmente, prejuízo, saúde.*

Observação — Acentuam-se o *i* e o *u* tônico de um hiato quando não formam sílaba com *l, m, n, r, z* ou não se seguem de *nh.*

III — Dentre os erros de crase são freqüentes os seguintes exemplos:

1. "Submeteu o Ministério X *a* apreciação dêste Departamento um projeto..."

2. "Opõe-se, entretanto, êste Departamento *a* elevação..."

3. "um mínimo que, *à* critério do Govêrno, poderá ser acrescido".

4. "o que tornaria inócua *à* medida proposta".

5. "entre *às* 12 e 15 horas...".

Observação — Nos exemplos 1 e 2 falta o acento grave no *a* para indicar a contração da preposição *a* com o artigo *a* (a + a = à); nos exemplos 4 e 5 não há crase, porque não há contração, há apenas o artigo, e êste não se acentua; no exemplo 3, a palavra precedida de *a* é do gênero masculino, caso em que jamais o *a* é craseado.

A fim de resolver suas dificuldades quanto à crase, os candidatos poderão aplicar dois critérios para saber se devem crasear ou não:

1.º substitua o feminino por um sinônimo ou análogo masculino e veja se aparece o artigo *o*: vou *à* praia (vou *ao* cinema); espero-o *à* porta (espero-o *ao* portão); mandei-o *à* Praça Paris (mandei-o *ao* Largo da Sé);

2.º Sustitua a preposição *a* por outra (*de, em, para, por*), mudando naturalmente o verbo, e veja se aparece o artigo *a*: êle ficou *à* esquina (saiu *da* esquina; passou *pela* esquina; foi para *a* esquina); vamos *à* Faculdade (voltamos *da* Faculdade; es-

tamos *na* Faculdade). Êste critério é rigoroso para os nomes locativos, diz o Prof. José Oiticica em seu *Dicionário Gramatical*, obra inédita, onde estuda amplamente o problema da crase.

IV — Os erros de concordância são inúmeros. Êsses erros, em sua grande maioria, se evitam com o exercício da análise sintática.

Exemplos:

1. "Às 18 horas, o *nosso comércio*, também, *cerram* as suas portas".

(o verbo deve ficar no singular, concordando com o sujeito)

2. "Não me *parece oportuna* nem *viável tais medidas*".

(tais medidas, sendo sujeito, leva o predicado ao plural).

3. "Que se vê privado em certas horas de *seus negócio*".

(o adjetivo concorda com o substantivo: seu negócio ou seus negócios).

4. "Seja *autorizado* ao Ministério X, a exemplo do que ocorre nêste Departamento, a *prorrogação*...".

(aí o particípio concorda também em gênero com o sujeito).

5. "Venho expor a V. Ex.ª os resultados vantajosos que, a meu ver, *trariam* ao Serviço Público o *projeto* em aprêço".

(o sujeito *projeto* exige um verbo no singular).

6. "À base do vencimento ou remuneração, *descontadas a primeira hora* de antecipação ou prorrogação".

(nessa oração reduzida de particípio passado o sujeito à apenas *primeira hora*, logo o particípio deve estar no singular).

7. "Propunha, também, a V. Ex.ª que se *dessem uma justificação* aos mesmos".

(o verbo deve ficar no singular, concordando com seu sujeito).

V — Quanto à colocação dos pronomes objetivos, encontram-se os seguintes erros:

1. "Êste Departamento concluiu que tal aumento justifica-se...".

2. "E' de parecer que não deve ser aumentado o número de horas semanais e que em caso de necessidade dever-se-ia aplicar...".

3. "O servidor que faz as refeições em casa e que sente-se...".

Corrijam-se os exemplos acima antepondo-se o pronome, porque: *Não se dispõe nem se interpõe pronome átono a verbo flexionado em oração subordinada.*

VI — Dentre outros erros encontram-se ainda:

1. *Redundância*: "o aumento de horas *só* deverá ser pôsto em prática *sòmente* em caso extremo".

2. *todo o* (em vez de *todo*): "todo o funcionário tem a sua vida padronizada".

3. *Por que* (em vez de *porque*): "em parte se vê privado me certas horas de seus negócios *por que* certas repartições..."

Deixo de apreciar os erros de regência e pontuação cometidos nas 48 provas examinadas, em virtude de os mesmos não comportarem neste trabalho que já se alongou demasiadamente. Prometo, entretanto, voltar a êles num próximo estudo, em que tratarei também de algumas dificuldades de análise sintática.

NOTAS

O Cacau e o Comércio Exterior do Brasil

J. A. BATISTA VIEIRA,
(Estatístico do Instituto de Cacau)

A EXPORTAÇÃO geral do país durante os mêses de janeiro e setembro do ano passado foi no volume de 2.602.770 toneladas com o valor comercial OFB de 15.554.721 mil cruzeiros.

No volume foi menor que a realizada no ano anterior em igual período em 114.500 toneladas, e no valor maior de Cr$ 2.366.222 000.

As oscilações acima demonstram que as mercadorias exportadas em 1947 tiveram um valor médio mais elevado que o registrado em 1946. Enquanto em 1946 o resultado das transações comerciais apresentava um preço médio de Cr$ 4.853,58 por tonelada, no ano p. passado esta média elevava-se, até setembro, nove mêses, a Cr$ 5.976,21, representando um aumento percentual de 23,14%.

Analisando-se o preço unitário das principais classes em que se divide a corrente de nosso comércio exterior, verifica-se que os gêneros alimentícios se apresentam em primeira linha, com uma oscilação de Cr$ 4.721,71 em 1946 para Cr$... 6.090,57 no corrente ano, diferença esta que se exprime em mais 42%.

As classes de manufaturas e matérias primas registam apenas ligeiras alterações de 8,5% e 6% respectivamente.

Na classe de gêneros alimentícios, em números absolutos, ainda é o café o produto que maior contribuição apresenta no comércio exterior do Brasil. No período de janeiro a setembro de 1947, a exportação de café foi de 10 milhões 393 mil 515 sacas de 60 quilos, no valor comercial FOB de Cr$... 5.437.862,00. Em média, o preço obtido nêsse mesmo período foi de Cr$ 385,89 por saca, passando em 1947 para 523,19. Entretanto, se apreciamos uma melhoria no preço do produto, por outro lado, na questão de volume, a situação é completamente diferente.

A exportação efetuada nestes nove mêses de 1947 é inferior à embarcada em 1946 em igual período, em 1.165.555 sacas de 60 quilos, ou seja menos dez por cento.

Durante uma infinidade de matérias primas, gêneros alimentícios, e manufaturas que compõem o comércio exterior do Brasil, apenas oito, em 1947, apresentam, no período de nove mêses, aumento no valor comercial superior a cem milhões de cruzeiros, e entre êstes oito produtos o cacau é o segundo, logo após o café.

A exportação de nosso principal produto até setembro foi de 80.332 toneladas contra 78.199 em 1946, constatando-se, assim, um pequeno aumento de 2.133 toneladas. No que diz respeito ao valor dêsse produto a situação é invejável. O valor total das oitenta mil toneladas embarcadas até setembro é superior em duas vêzes a de 1946. Em 1946, nos nove primeiros mêses, o valor do cacau foi de 341.911 mil cruzeiros e em 1947 eleva-se a 814.690 mil cruzeiros, representando, assim, esta diferença um aumento de quase meio bilhão de cruzeiros — Cr$ 472.779,00.

A diferença em apreço tem sua razão de ser no elevado preço que goza o cacau atualmente no mercado internacional. Muitos entendem que esta situação é passageira, outros que será mantida por algum tempo, e assim vamos aproveitando a oportunidade que se oferece ao principal produto da economia do Estado. Pena é que a safra tenha sido pequena; entretanto as perspectivas da próxima são as melhores possíveis. Voltemos ao preço e análise do cacau.

Em 1946, a média obtida até setembro era de Cr$ 4.372,31 por tonelada, enquanto em 1947 a média já alcança, em igual período, Cr$..... 10.141,53 !!!

O terceiro produto em importância no aumento do valor exportável é o algodão, que aliás mantém o segundo lugar na pauta das exportações brasileiras no valor comercial, logo após o café. A exportação dêste produto, durante o período em revista, foi de 234.747 toneladas, sendo inferior ao movimento realizado em 1946, em 33 mil toneladas, mas, em compensação, o valor comercial das vendas embarcadas até setembro foi superior em 317.878 mil cruzeiros ao de 1946. O valor em apreço, no volume total expressa-se em 2 bilhões 499 milhões 965 mil cruzeiros.

Tecidos de algodão, couros vaccuns salgados, mamona, arroz e pinho são as mercadorias que representam os oito principais produtos do comércio exterior do Brasil que maiores valores de vendas apresentam no correr de 1947 em confronto com o mesmo período de 1946.

BIBLIOGRAFIA

CRITICA

Francisco Ayala — Tratado de Sociologia

GUERREIRO RAMOS

FRANCISCO AYALA — *Tratado de Sociologia* — 3 vols. — Editorial Losada S. A. — Buenos Aires — 1947.

O Sr. Francisco Ayala escreveu um tratado de sociologia que foge aos moldes habituais. Dificilmente se encontrará um similar do seu trabalho. Ao examinar os três volumes desta obra, acode-nos inicialmente uma impressão negativa. Afinal, um tratado de qualquer ciência deve ser, principalmente, uma exposição crítica de conceitos fundamentais ou uma organização sistemática de conceitos. Recentemente o professor Sorobbin escreveu uma obra que corresponde a esta noção comum de tratado. Nela, o sociólogo russo reelabora a estrutura conceitual da sociologia. E para não ir muito longe, aqui no Brasil, algo semelhante ocorreu. Referimo-nos à *Introdução à Lógica Conceitual da Sociologia,* em que o Sr. Mário Lins tentou estabelecer as noções fundamentais da ciência da sociologia, à luz dos recentes resultados do conhecimento científico. Por outro lado, na América do Norte, os tratados de sociologia (as "Introduções) já assumiram uma forma clássica, sobretudo a partir da famosa *Introduction to the Science Sciology* de Ernest W. Burgess e Robert Park.

Entretanto, à medida que se progride na leitura do "Tratado de Sociologia do prof. Francisco Ayala, desfaz-se a decepção inicial à que aludimos anteriormente. Compreendemos que o A. preferiu seguir a tradição alemã, segundo a qual ao sociólogo compete elaborar categorias explicativas do processo histórico, que valham como um diagnóstico.

Neste sentido é que esta obra do prof. Francisco Ayala resulta de uma experiência pessoal de um homem preocupado com o destino da civilização. Dir-se-ia que êle responde a um anseio de salvação temporal do mundo.

Êste *Tratado de Sociologia* está dividido em três volumes: "História da Sociologia" (vol. I); "Sistema da Sociologia" (vol. I); e um "Nomenclator" (vol. III).

O primeiro volume é uma introdução ao tema do segundo volume. Justificando-o, escreve o A: "Não se encontrará em suas páginas uma simples coleção de dados, os mais numerosos e completos possíveis, acerca dos esforços que, aqui e ali, tenham sido realizados com o objetivo de obter um conhecimento da realidade social ou de sustentar uma interpretação de seu movimento histórico, como costuma ser o caso da maioria destas Hsitórias; entendemos que êsse trabalho recompilador, várias vêzes realizado, com melhor ou pior sucesso, padece, ordinàriamente, de uma deficiente compreensão do sentido daqueles esforços encaminhados para alcançar o conhecimento da realidade social, de tal maneira que seu registro e catalogação não passa de ser, no melhor dos casos, um alarde erudito, não desprovido de utilidade, mas incapaz de coordenar-se de maneira viva, com o conhecimento sociológico atual".

O segundo volume é a parte mais importante do tratado, onde se encontram as principais contribuições com as quais o autor enriquece o patrimônio da sociologia. Nêle, devem ser destacados o primeiro capítulo da primeira parte, sôbre a construção da sociologia como disciplina orientadora e sua dependência do ambiente histórico cultural da crise, tema em cuja exploração o prof. Francisco Ayala é um verdadeira pioneiro e, ainda, os capítulos primeiro e terceiro da segunda parte que incorporam, definitivamente, à sistemática sociológica, certos conceitos tìmidamente esboçados em estudos para-sociológicos. Aliás, estas indicações não importam numa sub-estimação dos outros capítulos, todos êles desenvolvidos com originalidade. O terceiro volume consta de um registro bio-bibliográfico do autor e de um nomenclator de revistas e obras coletivas.

INDICAÇÕES

AFONSO ALMIRO R. DA COSTA — *Técnica orçamentária (estados e municípios)* — Rio — 1948.

O orçamento é, em nossos dias, o espelho da vida financeira de um país, já que nêle estão consubstanciadas não só as realizações administrativas do govêrno, sua própria política financeiro-econômica. Os problemas essenciais à vida nacional aí estão postados, e, além do mais, dramatizados pela cifras monetárias.

Nos Estados Federais, a vida orçamentária é, sem dúvida, mais difícil e complexa, já que cada unidade governamental dispõe do poderes assegurados a uma peculiar elaboração e execução da lei de meios.

O problema da padronização é, destarte, um ponto vital não só à boa compreensão dos documentos orçamentários, como até ao simples confronto dos dados estatísticos dos estados e municípios.

E' a êste serviço ingente que se tem aplicado o senhor Afonso Almiro atual chefe da Divisão de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda desde os esforços iniciais da antiga Comissão de Estudos Econômicos e Financeiros dos Estados e Municípios, organizando ou acompanhando estudos e debates das cinco convenções nacionais, que periòdicamente se têem realizado, desde 1938.

A contribuição do autor do presente livro a êstes estudos e convênios tem sido permanente, larga e valiosíssima — fato que o tem credenciado junto aos nossos técnicos estaduais, a quem, de resto, cotidianamente presta relevantes serviços de assistência e informações.

Cumpre ainda salientar que é de rara oportunidade o livro ora publicado: a recomposição dos órgãos institucionais de nossos estados e municípios, vem processando profundas alterações nos seus sistemas de administração. A presente obra, pois, é mais um valioso esforço doutrinário do autor, a ser acrescentado àqueles que, através do Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças, tem prestado continuadamente à causa de nossa padronização orçamentária, contra o espírito divisionista que por ventura se possa insinuar em algum de nossos govêrnos regionais.

O presente livro — que estuda desde a constitucionalidade da padronização orçamentária, até aos modêlos de balanços; desde a elaboração da lei de meios, até à tomada de contas de sua execução —é, pois, um roteiro seguro, um instrumento precioso a nossos técnicos e governantes.

Daí porque repetimos a nossos leitores o período inicial com que o Sr. Valentim Bouças inicia o prefácio da referida obra: "o presente livro será para muitos um manual prático de técnica orçamentária, um guia seguro para a fiel execução das normas contábeis e financeiras, vigentes para os Estados e Municípios, esclarecidas na sua perfeita exegese e debatidas à luz dos modernos ensinamentos da ciência das finanças".

FERDINAND TONNIES — COMUNIDAD Y SOCIEDAD — *Editorial Losada, S. A.* — Buenos Aires — 1947.

As categorias de "comunidade" e "sociedade" fazem parte do linguajar atual dos sociólogos. São termos ricos de sentido cuja atualidade é cada vêz maior. Foi o sociólogo alemão Ferdinand Tonnies quem trouxe para a esfera da ciência aquelas palavras, num livro famoso, *Gemeinschft und Gesellschat* (Comunidade e sociedade), agora traduzido para a lingua castelhana.

O tema de *Comunidade e Sociedade* é o da diferenciação das funções sociais, também versado por Spencer (do homogêneo ao heterogêneo) e Durbbiheim, em a *A Divisão do Trabalho Social* (da horda à sociedade industrial). Apenas Tònnies parece ter sido mais bem sucedido que êstes últimos autores, pois os seus conceitos passaram a ser matéria ordináriia, até de compêndios e manuais.

Seria ridículo aplicar adjetivos a um livro tão conhecido e de importância tão indiscutível. O que se deve observar é que a tradução desta obra é um serviço inestimável prestado às gerações da América Latina que se iniciam no estudo de problemas sociais. De agora em diante, poderão elas ter acesso a um texto fundamental cuja discussão ainda não está encerrada. O livro está dividido em quatro partes: Definição Geral dos conceitos capitais; Vontade Essencial e Vontade Arbitrária;

Fundamentos Sociológicos do Direito Natural e, a modo de apêndice, Conclusão e Perspectiva.

PINTO FERREIRA — DA SOBERANIA — *Tese apresentada à Faculdade de Direito do Recife, no concurso para professor docente-livre de Teoria Geral do Estado* — Oficinas Gráficas do Jornal do Comércio — Recife — 1943.

O Sr. Pinto Ferreira tornou-se famoso entre os estudiosos de sociologia no Brasil pelo trabalhi que editou em 1939: *Teoria do Espaço Social*. Embora revelando um contato constante com as obras fundamentais do pensamento sociológico moderno, aquela obra se ressentia de certas notas provincianas que a prejudicaram. Muitos imaginaram que o Sr. Pinto Ferreira iria permanecer nos seus defeitos iniciais.

Entretanto, os últimos trabalhos do jovem professor pernambucano são atestados de uma surpreendente maturidade intelectual.

Da Soberania é um livro que logo se impõe. Nesta obra, o Sr. Pinto Ferreira procede a uma discussão sociológica do conceito da soberania, atento às contribuições mais importantes e recentes nesta esfera de conhecimentos. A matéria debatida está assim dividida: I — A formação histórica do conceito de soberania; II — Concepções da soberania abrangendo: 1.º — a concepção teocrática; 2.º — a concepção democrática; 3.º — a concepção jurídica; 4.º — a concepção decisionista; 5.º — a concepção negativista; 6.º — a concepção pluralista; III — A doutrina sociológica — normativa da Soberania, abrangendo: 1.º — ideologia e ciência; 2.º — realidade e valor; 3.º — a soberania na problemática sociológica; 4.º — a soberania na problemática jurídica; 5.º — a soberania na problemática filosófica.

DONALD PIERSON, Ph. D. — ESTUDOS DE ECOLOGIA HUMANA — *Tomo I* — Livraria Martins Editora —São Paulo — 1948.

A estadia do prof. Donald Pierson no Brasil tem sido muito fecunda. Numerosos são os que se têm beneficiado de sua experiência, entre nós. Formado na boa orientação sociológica de Chicago, sua atuação em São Paulo tem contribuído para manter o alto nível científico, característico dos meios profissionais daquele Estado.

A obra em aprêço é uma coletânea de traduções dos textos fundamentais da ecologia humana, organizada pelo prof. Donald Pierson. Os temas versados são os seguintes: I — O campo da Ecologia Humana; II — A Comunidade: objeto central do estudo ecológico; III — Alguns conceitos e processos ecológicos; IV — Algumas pesquisas ecológicas. Além disto, encontra-se no livro, um apêndice constituído de um trabalho de Charles J. Galpin (Método para fazer um "survey" social da comunidade rural") e uma bibliografia selecionada.

PINTO FERREIRA — DA CONSTITUIÇÃO — Oficinas Gráficas do Jornal do Comércio — Recife — 1946.

Êste livro é um esfôrço bem sucedido para tratar o tema da constituição à luz de uma teoria sociológica. Para o Sr. Pinto Ferreira, a constituição é um edifício de três andares: em baixo, as representações coletivas da sociedade, os sentimentos e idéias dominantes da comunidade humana, como símbolos da conciência grupal; depois o sistema de normas que, inspirando-se nos antecedentes econômicos e histórico-sociais, reflete essa conciência social corporificando-a em uma carta política; e, acima de tudo, os princípios relativamente imutáveis da justiça e do direito natural, como um verdadeiro guia de elaboração ou como o ideal de regime constitucional perfeito (1920).

Nestas condições, pode o autor cunhar sua magnífica definição, assim dita: Constituição é o conjunto das normas convencionais ou jurídicas que, repousando na estrutura econômica social e ideológica da sociedade, determina, de u'a maneira fundamental e permanente, o ordenamento do Estado.

A matéria desta obra está assim distribuída: I — Realidade social e constituição; II — Conceito de constituição; III — Origem e tipos de constituição e o contrôle da inconstitucionalidade das leis; V — A imutalidade relativa das constituições e o problema de sua reforma; VI — A suspensão das prescrições legal-constitucionais e o estado de sítio; VII — Constituição e revolução; VIII — A supremacia da constituição no novo regime brasileiro.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos :

EBSA — Documentário do Ensino — Ano I — Janeiro de 1948 — N.º 3 — Rio.

Bulletin of the United States Cuban Sugar Council — Vol. 3 — January, 1948 — N.º 1 — New York.

Civil Service Argus — Vol. XXIV — N.º 1 — January, 1948 — Issue N.º 402 — London.

Boletin de Informacion — Instituto de Cultura Hispânica — 21 — 22 — 23 — 24 — Añ II — Octubre — Noviembre — 1947 — 2.ª Epoca — Madrid.

Planning — Vol. XIV — N.º 277 — January — 1948 — London.

Direito — Doutrina — Legislação — Jurisprudência — Ano VIII — Novembro-Dezembro — Vol. XLVIII — 1947 — Rio.

Annual Report of the Department of Highways — Ontario — Toronto.

Anales — Tomo LXXIV — Enero-Diciembre de 1946 — Ns. 323-324 — 1947 — Quito — Universidad Central Del Ecuador — Ecuador.

Ginasta — Revista mensal do Clube Ginástico Português — Ano I — N.º 2 — Fevereiro de 1948 — Rio.

Revista Brasileira de Estatística — Ano VIII — Abril — Setembro de 1947 — Ns. 30 — 31 — Rio.

Industrial Welfare And Personnel Management — January — February — 1948 — London.

Monthly Labor Review — December 1947 — Vol. 65 — N.º 6 — United States Department of Labor — Bureau of Labor Ctatistics — Washington, D.C.

Boletim da União Pan-Americana — Dezembro de 1947 — Janeiro de 1948 — Washington.

Notícias de Portugal — Boletim semanal do Secretáriado Nacional de Informação — Ns. 35, 38, 39, 40, 41 — 1948 — Lisboa.

Universidad de Mexico — Organo de La Universidad Nacional Autonoma de Mexico — Volume II — Octubre de 1947 — N.º 13 — Mexico.

Revista do Comércio de Café do Rio de Janeiro — Ano XXIV — Ns. 305 e 306 — outubro e novembro e dezembro de 1947 — Rio.

Aviação — A voz independente da aeronáutica brasileira — Ns. 118 e 119 — Vol. X — Rio.

Municipal Journal — Local Government Administrator — Vol. 55 — Ns. 2.862 e 2.863 — Vol. 56 — Ns. 2.864-2.868 — London.

The Ministry of Labour Gazette — Vol. LV — N.º 12 — Dezembre 1947 — London.

Boletim do Instituto Brasil-Estados Unidos — Ano VI — Janeiro e Fevereiro de 1948 — Ns. 55 e 56 — Rio.

Boletim da Argentina — Ano I — N.º 7 — Buenos Aires.

Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças — Ministério da Fazenda — Ns. 82-84 — 4.º trimestre — 1947 — Rio.

Inapiários — Dezembro de 1947 — Ns. 116 — Órgão dos Funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — Rio.

Revista do Comércio — Novembro de 1947 — N.º 24 Vol. III — Ano III — São Paulo.

Nação Brasileira — Ano XXVI — Janeiro de 1948 — N.º 293 — Rio.

Índice do Décimo Sexto Volume da Revista de Organização Científica — referente ao ano de 1947 — São Paulo.

Revista de Organização Científica — Publicada sob os auspícios do IDORT — Instituto de Organização Racional do Trabalho — N.º 193 — Ano XVII — Janeiro de 1948 — São Paulo.

E.T.V. — Escola Técnica de Vitória — Ano V — Ns. 35, 36 e 37 — Setembro, Outubro, Novembro e Dezembro — Vitória.

Buenos Aires en Cifras — Ministerio de Hacienda, Economia y Prevision — Direccion General de Estadistica e Investigaciones (Instituto de Econometria) — 1947 — Buenos Aires.

Guia — De Importadores de Indústrias Americanas — Enero 1948 — Vol. XLV — N.º 1 — New York.

Belgique Amerique Latine — Bulletin Mensuel D'Information de La Maison de L'Amérique Latine A.S. B.L. — Nouvelle Série — N.º 27 — Bruxelles.

Noticias del Caribe — Resumen Mensuel — Año II — N.º VI — La Habana.

Boletim Econômico — Divisão Eocnômica e Comercial do Ministério das Relações Exteriores — Ano de 1947 — N.º 12 — Rio.

Artigas-Washington — Boletin de La Biblioteca Artigas-Washington — Vol. III — N.º 4 — Diciembre — 1947 — Montevideo.

Saúde — Mensário do Serviço Nacional de Educação Sanitária — Ano I — Fevereiro de 1948 — N.º 2 — Rio.

Civil Serviço Opinion — Vol. 25 — Ns. 290 — 292 — November 1947, January 1948 — London.

Relatório — apresentado ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio pelo Diretor Geral do Departamento da Previdência Social, Dr. Moacir Veloso Cardoso de Oliveira, relativo ao exercício de 1946 — Rio.

Revista do Tribunal Superior do Trabalho — Divisão de Documentação — Seção de Publicações do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — Ano XXI Setembro a Dezembro de 1946, — N.º 1 — Rio.

Boletim da Divisão Jurídica — Índices do Décimo Oitavo Volume — Janeiro a Junho de 1947 — Ns. CV a CX — I.A.P.I. (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Insdustriários) — Novembro de 1947 — Vol. XIX — N.º CXV — Rio.

A Capital — Ano XXXVIII — Janeiro de 1948 — Número 145 — São Paulo.

Monthly Labor Review — Subject Index to Volume 64 — January to June 1947 — Washington, D.C.

Public Administration — Journal of the Institute of Public Administration — Vol. XXV — Number 3 — Autumn Number 1947 — London.

Art & Industry — February 1948 — London.

War Documents — Department of State — United States of America.

International Conciliation — December, 1947 — N.º 436 — New York.

Revista Brasileira de Odontologia — Ano V — Vol. 29 — Setembro-Outubro — 1947 — Rio.

Industrial Welfare and Personnel Management — November-December 1947 — London.

Standardization — Vol. 18 — N.º 11 — Published Bimonthly by American Standards Association — New York.

Office Management and Equipament — december 1947 New York.

The United States Quarterly Book List — Volume 3 — Number 4 — December 1947 — New Jersey.

Revista de Estudios Politicos — Volumen XIII — Año VII — Ns. 33-34 — 1947 — Madrid.

Current List of Medical Literatura — Vol. 13 — Números 16-19 — The Army Medical Library — Washington, D.C.

Engineering Experiment Station News — The Ohio State University — Vol. XIX — N.º 5 — December, 1947 — Ohio.

Columbia University — Bulletin of Information — Forty-seventh Series , N.º 43 October, 1947 — Announcement of The Faculty Of Philosophy for the Winter and Spring Sessions — 1947-1948 — New York.

Revista Ceres — Publicação bi-mensal de ensinamentos teóricos e práticos sôbre Agricultura, Veterinária e Indústrias Rurais — N.º 39 — Novembro e Dezembro de 1946 — Volume VII — Minas Gerais.

Boletim do Conselho Nacional do Trânsito — N.º 21 — Março de 1947 — Rio.

Revista do Instituto Histórico de Alagoas — Vol. XXIV — Anos de 1945-1946 — Maceió.

Revista Paulista de Contabilidade — Contabilidade — Administração — Organização — Ano XXVI — Outubro de 1947 — N.º 280 — São Paulo.

Coop — Síntese Mensal do Movimento Cooperativo Bahiano — Ano VI — N.º 49 — Dezembro de 1947 — Bahia.

Engenharia — Publicada sob os auspícios do Instituto de Engenharia — Ano VI — Vol. VI — N.º 66 — São Paulo.

Cuadernos de Estudios Africanos — Instituto de Estudios Políticos — MCMXLVII — N.º 3 — Madrid.

Taxes — The Journal of the Inland Revenue Staff Federation — Vol. 30 — November, 1947 — Vol. 31 — N.º 1 — January,, 1948 — London.

Revista de Estudos Fiscais — Centro de Estudos dos Agentes Fiscais do Impôsto de Consumo — N.º 12 — Novembro-Dezembro — 1947 —N.º 1 — Janeiro — 1948 — São Paulo.

Boletin — Ministério de Hacienda de La Nacion — Año II — N.º 74 — Noviembre 10 — de 1947 — República Argentina.

Revista do IRB — Ano VIII — Dezembro de 1947 — Fevereiro de 1948 — Ns. 46 e 47 — Instituto de Resseguros do Brasil — Rio.

Servicios de Beneficiencia y asistencia Social — Sinopsis Estadistica — 1946 — Chile.

Síntese de História do Pará — Artur Cesar Ferreira Reis — Belém — 1942.

Revista de la Faculdad de Ciencias económicas, comerciales y políticas — Universidad Nacional del Litoral — 1947 — Rosário.

Revista Impôsto da Renda — Ano X — Julho-Agôsto, Setembro-Outubro, Ns. 7 e 8 — 9 e 10 — Rio.

Trabajos de Seminario — Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas — Tomo XX — 1946 — Rosário.

Monthly Labor Review — November 1947 — Vol. 65 N.º 5 — Washington, D.C.

Social Security Bulletin — October 1947 — Vol. 10 — N.º 10 — Federal Security Agency — Washington, D.C.

Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior — Ano X — Outubro de 1947 — N.º 10 — Rio.

Revista do Ensino — Da Secretaria da Educação — Ano XV — N.º 185 e 186 — Abril-Junho, Julho-Setembro — 1947 — Minas Gerais.

Revista de Estudos Fiscais — Índice remissivo de 1947 Ano I — São Paulo.

Boletim do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem — 1947 — N.º 1 — Rio.

RED TAPE — The Civil Service Magazine — January, 1948 — London.

The Journal of the American Dental Association — Volume 35 — Ns. 11 e 12 — Dezembro de 1-947 — Volume 36 — N.º 2 — Fevereiro de 1948 — Illinois.

Prótesis — Revista de Odontologia — N.º 37 — Junio de 1947 — Buenos Aires.

Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — Brasil — 1948

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I

VOLUME I

N. 1 — novembro (esgotado).....1937
N. 2 — janeiro (esgotado).....1938
N. 3 — fevereiro (esgotado).....1938
N. 4 — março.....1938

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....1938
N. 2 — maio.....1938
N. 3 — junho.....1938

VOLUME III

N. 1 — julho.....1938
N. 2 — agôsto.....1938
N. 3 — setembro.....1938

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....1938
N. 2 — novembro.....1938
N. 3 — dezembro — (esgotado).....1938

ANO II

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....1939
Ns. 2 e 3 — fevereiro e março.....1939

VOLUME II

Ns. 1 e 2 — abril e maio.....1939
N. 3 — junho.....1939

VOLUME III

Ns. 1 e 2 — julho e agôsto.....1939
N. 3 — setembro.....1939

VOLUME IV

Ns. 1 e 2 — outubro e novembro.....1939
N. 3 — dezembro (esgotado).....1939

ANO III

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....1940
N. 2 — fevereiro (esgotado).....1940
N. 3 — março (esgotado).....1940

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....1940
N. 2 — maio (esgotado).....1940
N. 3 — junho (esgotado).....1940

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....1940
N. 2 — agôsto (esgotado).....1940
N. 3 — setembro.....1940

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....1940
N. 2 — novembro (esgotado).....1940
N. 3 — dezembro.....1940

ANO IV

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....1941
N. 2 — fevereiro (esgotado).....1941
N. 3 — março.....1941

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....1941
N. 2 — maio (esgotado).....1941
N. 3 — junho (esgotado).....1941

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....1941
N. 2 — agôsto (esgotado).....1941
N. 3 — setembro (esgotado).....1941

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....1941
N. 2 — novembro (esgotado).....1941
N. 3 — dezembro.....1941

ANO V

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....1942
N. 2 — fevereiro (esgotado).....1942
N. 3 — março (esgotado).....1942

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....1942
N. 2 — maio (esgotado).....1942
N. 3 — junho (esgotado).....1942

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....1942
N. 2 — agôsto.....1942
N. 3 — setembro (esgotado).....1942

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....1942
N. 2 — novembro.....1942
N. 3 — dezembro.....1942

ANO VI

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....1943
N. 2 — fevereiro.....1943
N. 3 — março.....1943

VOLUME II

N. 1 — abril.....1943
N. 2 — maio.....1943
N. 3 — junho.....1943

VOLUME III

N. 1 — julho.....1943
N. 2 — agôsto.....1943
N. 3 — setembro.....1943

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....1943
N. 2 — novembro (esgotado).....1943
N. 3 — dezembro (esgotado).....1943

ANO VII

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....1944
N. 2 — fevereiro (esgotado).....1944
N. 3 — março (esgotado).....1944

VOLUME II

N. 1 — abril.....1944
N. 2 — maio.....1944
N. 3 — junho.....1944

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....1944
N. 2 — agôsto.....1944
N. 3 — setembro.....1944

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....1944
N. 2 — novembro.....1944
N. 3 — dezembro.....1944

ANO VIII

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....1945
N. 2 — fevereiro.....1945
N. 3 — março.....1945

VOLUME II

N. 1 — abril.....1945
N. 2 — maio.....1945
N. 3 — junho.....1945

VOLUME III

N. 1 — julho.....1945
N. 2 — agôsto.....1945
N. 3 — setembro.....1945

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....1945
N. 2 — novembro.....1945
N. 3 — dezembro.....1945

ANO IX

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....1946
N. 2 — fevereiro.....1946
N. 3 — março.....1946

VOLUME II

N. 1 — abril.....1946
N. 2 — maio.....1946
N. 3 — junho.....1946

VOLUME III

N. 1 — julho.....1946
Ns. 2 e 3 — agôsto e setembro.....1946

VOLUME IV

Ns. 1 e 2 — outubro e novembro.....1946
N. 3 — dezembro.....1946

ANO X

VOLUME I

Ns. 1 e 2 — janeiro e fevereiro.....1947
Ns. 3 e 4 — março e Abril.....1947

VOLUME II

Ns. 1 e 2 — maio e junho.....1947
Ns. 3 e 4 — julho e agôsto.....1947

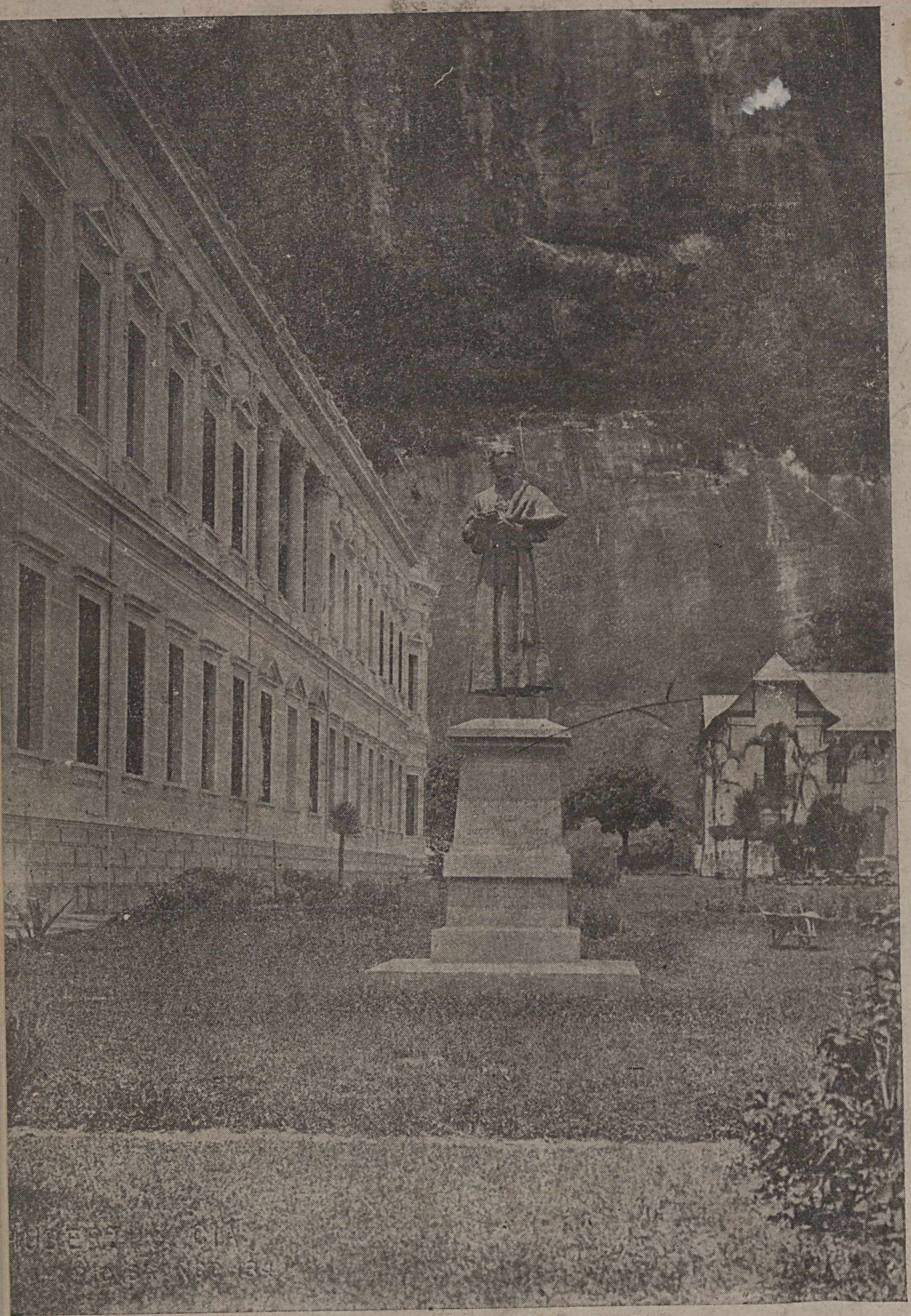
VOLUME III

Ns. 1 e 2 Setembro e Outubro.....1947
Ns. 3 e 4 Novembro e dezembro.....1947

ANO XI

VOLUME I

Ns. 1 e 2 — janeiro e fevereiro.....1948
Ns. 3 e 4 — março e abril.....1948



Vista Lateral da Faculdade de Medicina. Ao centro a estátua de Francisco de Castro.