

REVISTA  
DO  
SERVIÇO  
PÚBLICO





# 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

MAIO E JUNHO DE 1948

Vol. II - Ns. 1 e 2

## SUMÁRIO

|                                                                                                           | Págs. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>EDITORIAL</b>                                                                                          |       |
| A mensagem presidencial .....                                                                             | 3     |
| <b>COLABORAÇÃO</b>                                                                                        |       |
| A reforma bancária brasileira — (I) — CASIMIRO A. RIBEIRO.....                                            | 5     |
| Onus sociais da economia brasileira — ESTANISLAU FISCHLOWITZ .....                                        | 17    |
| Assistência aos cegos — ARY C. FERNANDES .....                                                            | 24    |
| O novo Boletim de Merecimento — MOACIR DE MATOS PEIXOTO.....                                              | 28    |
| Seleção de pessoal e exame médico antes do ingresso no emprego — ARLINDO VIEIRA DE ALMEIDA RAMOS .....    | 31    |
| Reflexões em torno da distinção entre Lei Constitucional e Lei Ordinária — PAULO DOURADO DE GUSMÃO.....   | 35    |
| <b>PENSAMENTO ALIENIGENA:</b>                                                                             |       |
| Política de população e planejamento social na democracia — FRANK LORIMER.....                            | 39    |
| O objetivo e a finalidade de educação de adultos — Tradução de DILKE SALGADO....                          | 48    |
| <b>ADMINISTRAÇÃO LOCAL:</b>                                                                               |       |
| A caracterização da Fundação Brasil Central e os projetos de sua reorganização — OCÉLIO DE MEDEIROS ..... | 53    |
| Valorização econômica da Amazônia — ARAÚJO CAVALCANTI .....                                               | 60    |
| <b>ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL:</b>                                                                       |       |
| Organização das Nações Unidas — ISIDORO ZANOTTI .....                                                     | 66    |
| <b>DOCUMENTÁRIO</b>                                                                                       |       |
| <b>REPORTAGEM:</b>                                                                                        |       |
| A Faculdade Nacional de Direito — F. DE A. NOGUEIRA.....                                                  | 93    |
| <b>DIREITO E JURISPRUDÊNCIA:</b>                                                                          |       |
| Doutrina: As forças armadas na Constituição (II) — M. SEABRA FAGUNDES.....                                | 110   |
| Difamação, injúria e o funcionário público — OLIVEIRA E SILVA.....                                        | 117   |
| Pareceres — Julgados .....                                                                                | 119   |
| <b>DECISÕES ADMINISTRATIVAS.</b>                                                                          | 127   |
| <b>ADMINISTRAÇÃO GERAL:</b>                                                                               |       |
| Orçamento — JOSE V. O. MARTINS                                                                            |       |
| O controle das atividades orçamentárias.....                                                              | 137   |
| Organização — ALBERTO DE ABREU CHAGAS                                                                     |       |
| O lugar do organizador .....                                                                              | 142   |
| Pessoal — M. J. A. FERNANDES                                                                              |       |
| Reajustamento de vencimentos .....                                                                        | 145   |
| Aperfeiçoamento — OSWALDO FETTERMANN                                                                      |       |
| As reuniões de estudos da antiga Divisão de Aperfeiçoamento.....                                          | 147   |
| Seleção — BELMIRO SIQUEIRA                                                                                |       |
| Provas escritas clássicas — suas vantagens e desvantagens .....                                           | 153   |
| Questões apresentadas no C-108 — Concurso para a carreira de Comissário de Polícia do M. J. N. I. ....    | 157   |
| <b>BIBLIOGRAFIA:</b>                                                                                      |       |
| Crítica — GUERREIRO RAMOS                                                                                 |       |
| W. I. THOMAS.....                                                                                         | 159   |
| Indicações .....                                                                                          | 160   |
| Publicações recebidas .....                                                                               | 162   |



# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE 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

Enderêço 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 unicamente 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.



## *A mensagem presidencial*

**P**ELA segunda vez, no cumprimento de um dever constitucional, enviou o Sr. Presidente da República ao Congresso Nacional — por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1948 — uma Mensagem que teve ampla e favorável repercussão no seio da opinião pública.

Documento claro e positivo, de intensa significação política, a segunda Mensagem anual do atual Presidente ultrapassou a expectativa que se havia formado a seu respeito em todo o país.

É que nela os problemas nacionais de maior relevância foram tratados num clima de sadio realismo, segundo as linhas gerais de um esquema meticulosamente elaborado, em que se percebe, desde logo, a orientação de um pensamento superior de equilíbrio, precisão e organicidade.

Ao longo de toda a Mensagem, através dos setores da política interna e externa, da política social e econômico-financeira, da política administrativa, sente-se que as questões vitais da nacionalidade foram rigorosamente examinadas no seu encadeamento lógico, com uma segurança reveladora de profundo conhecimento das realidades brasileiras.

Os leitores verificam, de imediato, que não se trata apenas de mera exposição destinada a satisfazer uma exigência constitucional, mas de um documento que ultrapassou os seus próprios objetivos.

Na verdade, a Mensagem Presidencial, além de nos dar conta da situação do país, formulou — numa síntese impressionante de bom senso e simplicidade — o panorama geral das necessidades brasileiras, indicando, ao mesmo tempo, as soluções razoáveis a serem obtidas.

Traçou o roteiro a seguir, fixou rumos.

A par de criteriosa apresentação do rendimento dos órgãos estruturais da administração pública, a Mensagem revela o funcionamento do mecanismo do estado brasileiro sem obscurecer que ainda há falhas, anomalias ou obstáculos que emperram o seu ritmo e, por vezes, comprometem ou anulam as perspectivas de melhores resultados.



A Mensagem em sua parte rigorosamente descritiva, mostra, por assim dizer, o Estado em ação, procurando atingir difíceis objetivos de ordem e bem estar social; nos seus aspectos normativos, entretanto, aponta métodos e normas de ação, sugere, propõe ou aconselha aos membros do Congresso quais as providências que melhor se ajustam aos interesses nacionais.

Nesse ponto, a Mensagem Presidencial de 15 de março p. passado possui características próprias que a situam entre os grandes documentos dessa natureza.

Assim, quando se refere, por exemplo, aos problemas financeiros e orçamentários, à colaboração interpartidária, à ação moderadora do Governo Federal, aos imperativos do planejamento regional, à necessidade de uma ampla reforma da nossa vida municipal — para citar apenas alguns dos seus pontos mais importantes — observa-se que a Mensagem Presidencial adquiriu proporções de um documento de valor perene, digno de ser estudado e meditado por todos aqueles que teem qualquer parcela de responsabilidade nos destinos do Brasil.



# A reforma bancária brasileira

CASIMIRO A. RIBEIRO

(Do Departamento de Estatística e Estudos Econômicos  
do Banco do Brasil)

*Dos mais jovens financistas ora a serviço do Banco do Brasil, o Sr. Casimiro A. Ribeiro, no entanto, mostra-se comentador, sereno e experimentado, de nossa já discutidíssima reforma bancária.*

*O presente ensaio, além do mais, está valorizado por farta documentação que o torna, por isso mesmo, um oportuno instantâneo da atualidade bancária brasileira.*

*Em breve introdução, o Autor discorre sobre a influência dos bancos nos regimes inflacionários e deflacionários, salientando a verdade de que o controle estatal é insuficiente para a distribuição racional do crédito.*

*Passa depois a historiar o projeto da reforma bancária, desde que, em 1946, foi apresentado pelo Sr. Ministro da Fazenda, terminando por focalizar alguns aspectos fundamentais à exequibilidade do plano governamental, como características econômicas do Brasil, situação de nosso movimento bancário, controle da moeda e crédito, etc. (N. da R.)*

## I — INTRODUÇÃO

**A**S reformas bancárias não constituem novidade no Brasil. Têmo-las tido em bom número, desde as simples modificações na regulamentação dos bancos particulares à criação de órgãos oficiais ou semi-oficiais para o controle do crédito ou o amparo da produção, sem contar os projetos que não chegaram a receber sanção legal, entre os quais avultam o de 1931 e o de 1937. Não obstante, a atual reforma tem despertado um interesse sem precedente, o que deve atribuir-se: parte ao fato de ser a mais ampla já intentada no país, parte à situação angustiosa em que se encontra a população, após cinco anos de insopitável inflação, que faz com que todos se voltem ansiosos

para as soluções de ordem econômica que se propõem.

Inegavelmente, os assuntos bancários desfrutam projeção econômica cada vez maior à medida que o tempo passa (e dez anos são já transcorridos do nosso último projeto de constituição de banco central). Até há bem pouco a política financeira dos bancos centrais era adstrita à rede bancária, como prestamistas de última instância. Tempo houve ainda em que nem sequer se associavam os depósitos bancários com o meio circulante, e a este pertence o famoso *Peel Act* (1844), que concedeu exclusividade emissora ao Banco da Inglaterra, e cujas normas rígidas de controle dos meios de pagamento falharam por não terem incluído nessa categoria os cheques bancários. Entretanto, hoje em dia é ponto pacífico que os bancos possuem a faculdade de criar meios de pagamento superiores ao próprio circulante oficial, o que lhes concede prodigiosa influência sobre as atividades econômicas em geral. Quando bem orientadas, as operações bancárias podem contribuir notavelmente para a criação das riquezas e a melhoria geral do padrão de vida; quando descuidadas podem agir negativamente em igual intensidade, multiplicando os efeitos inflacionários de desmedidas emissões de papel-moeda, canalizando os recursos financeiros para as atividades não-produtivas etc.

Assim, simultaneamente ao reconhecimento da importante função dos bancos evidenciou-se a necessidade de ampararem-se e regulamentarem-se suas atividades. Daí a criação de bancos oficiais, a princípio como simples esteios das redes bancárias, depois como controladores de todas as atividades monetárias, desde os encaixes bancários à emissão de papel-moeda, e, a deduzirmos pela tendência observada nas últimas experiências feitas nesse terreno, em futuro não muito remoto poderá verificar-se a total oficialização do crédito, ou seja, a absorção dos bancos particula-



res por grandes organizações semi-estatais. A prática tem mostrado que o mero controle estatal não é suficiente para resolver a questão bancária, pois não abrange o seu principal aspecto, que é a distribuição racional do crédito, função que os bancos particulares jamais desempenharam a contento. É inadmissível que os recursos financeiros continuem a ser orientados em sua quase-totalidade para certos setores econômicos, em detrimento de outros não raro mais importantes, e avulta cada vez mais que essa contingência só poderá ser sanada por entidades desprovidas de finalidades lucrativas, e dedicadas ao serviço exclusivo dos interesses da comunidade.

Até o momento em que redigimos a presente apreciação não nos é possível asseverar qual será a estrutura geral da nova lei bancária brasileira, pois o Legislativo ainda debate acalorada e controvertidamente a proposta feita pelo Executivo, o que é devido em boa parte ao fato de ter sido esta última vasada nos princípios de intervenção estatal apontados. Entretanto, podemos já fazer justiça ao Governo, que cumpriu satisfatoriamente sua parte na magna tarefa. A ele vão os louros da iniciativa de propor a discussão de tão fundamental problema, sendo também digna de encômios a maneira como elaborou seu ante-projeto:

A 26 de novembro de 1946, o Sr. Ministro da Fazenda fez entrar em contacto com a opinião pública, as classes interessadas e os técnicos no assunto um esboço de lei bancária, expondo o pensamento do Executivo, em linhas gerais. Esse primeiro projeto apresentava muitas falhas de estruturação, como por exemplo uma excessiva discriminação das medidas a serem tomadas relativamente às Caixas Econômicas, detalhes que melhor estariam nos regulamentos posteriores à Lei, — e, paradoxalmente, pouca informação sobre o Banco Central e os demais bancos semi-estatais. Não obstante, o principal fôra feito: salientara-se a necessidade da criação da rede de bancos oficiais, que segundo o citado projeto teria a seguinte constituição:

Banco Central Brasileiro

Banco do Brasil (de depósitos e descontos)

Banco Nacional Hipotecário

Banco Nacional de Crédito Rural

Banco Nacional de Crédito Industrial

Banco Nacional de Importação e Exportação

Banco Nacional de Investimentos

Banco Nacional de Resseguros.

Durante seis meses o Gabinete do Sr. Ministro da Fazenda considerou o respeitável número de sugestões recebidas, e reestruturou seu ante-projeto. Nessa segunda redação foi omitida a criação do "Banco Nacional de Resseguros" e, quanto à data de fundação dos outros bancos oficiais, sobre que não fizera referência o primeiro trabalho, especificou-se que somente o Banco Central teria execução imediata à aprovação da lei, e que os demais iriam sendo constituídos "à medida que o Governo julgasse conveniente" (art. 2.º). Os seus capitais iniciais foram fixados em 100 milhões de cruzeiros, e seus nomes mudados para: *Banco Central do Brasil, Banco Hipotecário do Brasil, Banco Rural do Brasil, Banco Industrial do Brasil, Banco de Investimentos do Brasil e Banco de Exportação e Importação do Brasil*. A denominação *do Brasil* passou a ser exclusiva dos bancos oficiais (art. 3.º). Imperfeições de sistemática que repontavam na versão inicial foram corrigidas rigorosamente, de modo a só permitir observações de ordem doutrinária à redação definitiva da proposta governamental, a qual deu entrada na Câmara dos Deputados em 21 de junho de 1947.

Embora não tenhamos ainda a decisão final do Legislativo, já podemos assinalar no seio deste uma tendência bastante desalentadora: a de rejeitar a criação dos bancos semi-estatais destinados a coadjuvarem a ação do Banco Central e promoverem o desenvolvimento da riqueza nacional. A Comissão de Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, após debater longamente a proposta do Executivo, apresentou em fevereiro p. passado um projeto de lei bancária em que, relativamente a bancos oficiais, era prevista tão somente a criação do Banco Central, e assim mesmo com atribuições pouco mais amplas que as já desempenhadas pela Superintendência da Moeda e do Crédito, pela Caixa de Mobilização Bancária e Carteira de Redescontos do Banco do Brasil. À guisa de compensação, estabelecia regulamentações para bancos particulares "especializados", classificando-os em três categorias: *comerciais, rurais e de financiamento*. Entretanto, como no Brasil os bancos particulares são todos comerciais, inclusive os que ostentam os títulos *rural, da produção* etc., e os de investimentos simplesmente não existem, não é de crer-se consiga essa regulamentação promover a fundação de indús-



trias e incrementar o crédito agrícola; na melhor das hipóteses fará com que os bancos comerciais mudem de nome.

Vemos, assim, na questão da reforma bancária, o conflito de duas concepções quase diametralmente oposta: de um lado, o ponto de vista do Governo, favorável a uma intervenção estatal ampla e profunda; de outro, o parecer da Comissão de Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, implicitamente apoiado pelas classes dirigentes das atividades que lhe dão o nome, propugnando a continuação, com leves modificações, do regime bastante liberal adotado até o presente no país.

Muito embora particularmente nos pareça óbvio que a razão está com o Governo, o fato de eminentes personalidades nacionais porem em dúvida a exequibilidade ou oportunidade de seu projeto nos obriga a debater esse ponto de ordem geral, antes de entrarmos em quaisquer detalhes sobre a execução do mesmo.

## II — EXEQUIBILIDADE DO PLANO GOVERNAMENTAL

“Qualquer sistema bancário, para funcionar de maneira economicamente racional e sem tropeços, deve adaptar-se à organização econômica do país em que se acha implantado” — assinalava Sir Otto Niemeyer em 1935, em seu relatório sobre a constituição do Banco Central da República Argentina. De fato, o rendimento de um banco central ou de uma organização de bancos oficiais varia naturalmente com as condições econômicas de cada país, as quais são apreciadas através o sistema bancário, os hábitos do comércio, a posição geográfica, as riquezas naturais, a maior ou menor suscetibilidade às fortes oscilações monetárias, provocadas por movimentos internacionais de capitais, por especulações internas, por razões industriais ou agrárias. Assim, para julgarmos da exequibilidade do sistema bancário proposto pelo Governo, mistér se faz verificar se ele foi moldado na estrutura *sui generis* da economia brasileira; em outras palavras, se corresponde às necessidades fundamentais da mesma, o que importa, antes da mais nada em precisar quais sejam em verdade essas necessidades.

### CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS DA ECONOMIA BRASILEIRA

O Brasil, como as demais nações da América Latina, pertence à categoria dos países de *economia reflexa*, para usarmos de uma feliz expressão

de Eugênio Gudín. Seu equilíbrio econômico é fortemente influenciável pelas oscilações das *economias leader*, as grandes potências industriais, sem que haja reciprocidade apreciável de influência. Assim, enquanto a inflação ou depressão no Brasil ou na Argentina pouca repercussão têm na economia norte-americana, a inflação ou depressão nos EE.UU. refletem-se profundamente no Brasil, na Argentina e no mundo todo. Uma das funções do futuro banco central brasileiro será executar medidas que neutralizem os efeitos desfavoráveis dessa influência externa.

A posição de “economia reflexa” em que se encontra o Brasil é devida essencialmente à sua incipiente industrialização, que faz com que sua vida econômica repouse fundamentalmente numa agricultura fortemente dependente dos mercados externos. Dêsse modo, enquanto o problema da economia norte-americana é uma questão de equilíbrio entre economias e investimentos, e entre salários e consumo interno, com muito pouca dependência do exterior, o equilíbrio na economia brasileira, como na América Latina em geral, é um problema de produção e exportação de produtos primários, de condições atmosféricas favoráveis às safras, de expectativa ante o mercado mundial.

Ao comentar a reforma bancária argentina de 1935, Salvador Aisenstein observa (1): “*En lo que concierne a la República Argentina — campo de la presente investigación —, su característica más saliente la constituye el alto grado con que sus actividades están ligadas al comercio de exportación. Ahora bien, sus exportaciones se componen casi por completo de productos agrícola-ganaderos*”. E, mais adiante: “*La estabilidad en la absorción interna hace que nuestra producción agrícola dependa estrechamente de la demanda exterior. Pero esta última está supeditada a factores inciertos, de ordem natural y económico, que escapan a nuestra esfera de influencia: área sembrada en otros países, variaciones estacionales climáticas, política agrícola de los mercados consumidores, etc., todo ello contribuye a que el valor de nuestras exportaciones registre oscilaciones bruscas que se hacen sentir en la situación monetária interna.*”

(1) SALVADOR AISENSTEIN: *Banco Central de la República Argentina*. Buenos Aires, 1942, págs. 25 e 27.



Essas palavras podem aplicar-se integralmente ao Brasil, inclusive o fator agravante, verificado em toda a América Latina, da monocultura agrícola, de que mal começamos a nos livrar. Quando o café entra em crise, o país entra em crise, muito embora sua influência já não seja tão absorvente como há 20 ou 30 anos atrás. O café, que já representou 70% de nossa exportação, e ainda é o seu principal produto, mudou as taxas de câmbio e toda a política monetária do país tantas vezes quantas exigiram seus interesses. Passando às regiões geo-econômicas, observa-se o mesmo fenômeno de dependência quase exclusiva de um determinado produto de exportação, e o estigma das trágicas oscilações oriundas da monocultura. Assim, a Amazônia regrediu social e economicamente nos últimos 50 anos, devido à queda da borracha brasileira no mercado mundial. A cêra de carnaúba, a mamona e outros produtos vegetais de exportação têm igualmente dado prosperidade às regiões que a eles se dedicam, e a instabilidade dos mercados externos tem feito periclitara essa prosperidade.

Deste modo, antes mesmo de resolver seu fundamental problema de industrialização, deverá o Brasil levar a cabo a consolidação de sua estrutura agrícola, tarefa que abrange dois aspectos essenciais: 1) amparo eficiente às culturas e extrações já plenamente desenvolvidas, especialmente em suas fases críticas; 2) diversificação da produção agrícola, dando incremento à cultura de produtos ainda incipientemente produzidos, como por exemplo o trigo, cuja importância nunca será excessivamente exaltada. Poucos países terão tantas possibilidades de conseguir uma produção agrícola fartamente diversificada como o Brasil, cuja extensão territorial abrange 5°10' de latitude norte e 33°45' de latitude sul, amplas regiões de climas variados, desde o tórrido ao temperado, prestando-se, pois, tanto ao tipo de produção européia como ao de produção tropical. A dificuldade reside, indubitavelmente, no crédito. Sem crédito não é possível pensar-se em melhorar o padrão da lavoura nacional, que mesmo nas condições atuais necessita de assistência financeira bem mais ampla que a que tem recebido.

Os outros dois fundamentais problemas econômicos da nação — transportes e industrialização — apresentam ainda maior dependência da questão do crédito, chegando mesmo a incluí-la

no plano internacional. A pobreza do Brasil em capitais não lhe permitirá promover simultaneamente o incremento da agricultura, a fundação de indústrias básicas e a execução de um amplo programa de vias de comunicação. Ao menos no que diz respeito aos transportes e à indústria, a participação do capital estrangeiro será indispensável, e, assim sendo, cumpre-nos considerar, ainda que de passagem, esse delicado assunto.

A história dos cartéis internacionais não é de molde a gerar encômios aos capitais estrangeiros, nem a ação isolada destes nas pequenas nações caracterizou-se pelo altruísmo ou pela escrupulosidade. Entretanto, não pode negar-se que eles contribuíram basilarmente para a constituição das grandes potências industriais da atualidade — e basta citar, a respeito, o caso dos Estados Unidos, que em 1914 eram ainda devedores de potências européias, e durante a 1.<sup>a</sup> Guerra Mundial pagaram suas dívidas somente com os fornecimentos de produtos industriais. Quanto ao Brasil, a despeito de sua incipiente industrialização e de sua posição de economia *reflexa*, não é mais possível classificá-lo na categoria das pequenas nações, que para explorarem suas riquezas naturais precisam deixar o trabalho todo a cargo de entidades estrangeiras, em troca de vantagens avultantes. Igualmente está muito desenvolvido social e economicamente para que explore seu potencial econômico em doses “homeopáticas”, como preferem os jacobinos e impõe a pobreza de capitais nacionais; as pequenas refinarias projetadas não resolverão o problema do nosso petróleo, como as pequenas siderurgias não resolveram o problema siderúrgico. Seja sob a forma de empréstimos, seja por meio de associação comercial — a participação do capital estrangeiro não poderá ser dispensada, se é que queremos progredir no mesmo ritmo das grandes nações, ou, mais ainda, desfazer a diferença que existe entre o nosso estágio econômico e o destas últimas.

Assim, se tivéssemos de resumir o problema econômico brasileiro em uma palavra, essa seria: *crédito*. Na realidade, não é possível abranger com esse termo todos os múltiplos e complexos fatores que compõem o citado problema, mas estamos certos de que mencionaríamos 80% de suas dificuldades.



## SITUAÇÃO DO CRÉDITO NO BRASIL

Mais grave que o desconhecimento da necessidade de recurso ao capital estrangeiro para compensar a deficiência dos capitais nacionais é o malbaratamento de nossas parcas disponibilidades financeiras pelo sistema bancário e pelo excessivo desenvolvimento de atividades não-produtivas.

Um simples relance ao que se denomina — o “sistema bancário nacional” — basta para mostrar que ele não atende absolutamente às necessidades econômicas do país, nem mesmo merece a classificação de *sistema*. Essa desadaptação aos interesses nacionais apresenta-se sob dois aspectos principais: 1.º) excessiva porcentagem das atividades puramente comerciais dos bancos particulares, relativamente àquelas concernentes à agricultura e à indústria; 2.º) má distribuição geográfica dos recursos bancários. As estatísticas não-lo provam de modo insofismável; assim, vejamos alguns dados oficiais, a começar pela disposição dos estabelecimentos bancários no território nacional, em que se nota o acompanhamento da tão conhecida concentração das atividades comerciais nas regiões Leste e Sul. (Vide tabela I)

E' verdade que as zonas Leste e Sul do país, por representarem três quartas partes da vida econômica e social do país, devem forçosamente concentrar a maioria das atividades bancárias. Tal fato, entretanto, não justifica que mais da metade dos empréstimos bancários sejam feitos somente nas praças de São Paulo e Rio de Janeiro, e sob forma exclusivamente comercial.

Agravando a parca distribuição de recursos nas regiões Norte, Nordeste Centro-oeste, avulta essa mesma finalidade comercial dos bancos particulares, que pode verificar-se pela simples observação da porcentagem representada pelos municípios das capitais dos Estados, no total dos empréstimos, assim como da natureza dos depósitos recebidos por aqueles. (Vide tabela II)

Cumprir notar que, nos dados citados, acham-se incluídos os empréstimos feitos no interior dos Estados pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, com a finalidade de atenuar os inconvenientes assinalados. Com referência a empréstimos as estatísticas oficiais só discriminam dois tipos: *empréstimos em conta corrente* e *empréstimos em letras descontadas*, ambos caracteristicamente comerciais, a curto prazo — o que mostra a pequena expressão dos demais ti-

pos de crédito. Os empréstimos a longo prazo são concedidos pelos nossos bancos somente sob forte garantia hipotecária, e assim mesmo com preferência pelo setor comercial. Os “empréstimos industriais” que assinalam alguns balanços bancários referem-se a fornecimentos de recursos, a curto prazo, para reforma de estabelecimentos industriais, jamais a créditos a longo prazo para criação de novas indústrias.

Essa incapacidade dos bancos particulares de amparar eficientemente a agricultura e a indústria não é exclusiva do Brasil. O mesmo fenômeno verificou-se, nas décadas passadas, na Europa e nos Estados Unidos, onde, entretanto, aquelas atividades, representadas por poderosos capitais, souberam defender-se eficazmente. Na França, as empresas das grandes minas criaram, em 1923 a *Banque de l'Union des Mines*; os ramos de atividades elétricas e petrolíferas fundaram, respectivamente, a *Société Financière Electrique* e o *Credit Général des Pétroles*, — e assim por diante. Na Alemanha desenvolveram-se de maneira saliente os *Konzernbanken*, que por volta de 1928 excediam de uma centena; a indústria da eletricidade — *Siemens* e *Allgemeine Elektrizitäts Gesellschaft* — possuíam seu sistema bancário próprio; os agricultores também criaram seus bancos, como o *Bank für Landwirtschaft* (Banco para a Agricultura), o *Getreidekreditanstalten* (Banco de Cereais) e outros mais. Nos Estados Unidos apareceram os *Corn Exchange Bank*, o *Mechanic and Metal National Bank of New York* e outras organizações similares, muitas das quais transformaram-se posteriormente em bancos comuns, sem deixarem contudo de favorecer as atividades que lhes deram origem.

Tal defesa, entretanto, não está ao alcance das classes produtoras brasileiras, pois lhes falta justamente o elemento essencial: o capital. O fenômeno de especialização bancária apontado jamais se verificará no Brasil em amplitude suficiente para dispensar a ação oficial.

Por mais rigorosas normas que uma nova lei bancária viesse a impor aos bancos particulares, jamais conseguiria induzi-los a empregar capitais na lavoura ou na indústria, já por sua ogeriza profunda aos riscos, já por sua natureza de bancos comerciais, que não recomenda a concessão de



Tabela I

## ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS EXISTENTES NO PAÍS EM 31-12-1946

| UNIDADES FEDERADAS<br>E REGIÕES | BANCOS    |                          |                  |       |                  |                              | CASAS BANCÁRIAS |         | COOPERA-<br>TIVAS | TOTAL |
|---------------------------------|-----------|--------------------------|------------------|-------|------------------|------------------------------|-----------------|---------|-------------------|-------|
|                                 | NACIONAIS |                          |                  |       |                  | ESTRAN-<br>GEIROS<br>FILIAIS |                 |         |                   |       |
|                                 | SEDES     | FILIAIS                  |                  |       | ESCRI-<br>TÓRIOS |                              | SEDES           | FILIAIS |                   |       |
|                                 |           | BANCO DO<br>BRASIL S. A. | DEMAIS<br>BANCOS | TOTAL |                  |                              |                 |         |                   |       |
| Guaporé.....                    | —         | 1                        | 2                | 3     | —                | —                            | —               | —       | —                 | 3     |
| Acre.....                       | —         | 2                        | 1                | 3     | —                | —                            | —               | —       | 1                 | 4     |
| Amazonas.....                   | —         | 1                        | 2                | 3     | —                | 2                            | —               | —       | 1                 | 6     |
| Rio Branco.....                 | —         | 1                        | —                | 1     | —                | —                            | —               | —       | —                 | 1     |
| Pará.....                       | 4         | 5                        | 1                | 6     | —                | 2                            | 1               | —       | 2                 | 15    |
| Amapá.....                      | —         | 1                        | —                | 1     | —                | —                            | —               | —       | —                 | 1     |
| NORTE.....                      | 4         | 11                       | 6                | 17    | —                | 4                            | 1               | —       | 4                 | 30    |
| Maranhão.....                   | 2         | 4                        | 1                | 5     | —                | —                            | 1               | —       | 5                 | 13    |
| Piauí.....                      | 2         | 9                        | —                | 9     | —                | —                            | —               | —       | 2                 | 13    |
| Ceará.....                      | 11        | 9                        | 6                | 15    | 1                | 1                            | 4               | —       | 12                | 44    |
| Rio Grande do Norte.....        | 2         | 4                        | 1                | 5     | —                | —                            | 2               | —       | 8                 | 17    |
| Paraíba.....                    | 6         | 7                        | 2                | 9     | —                | —                            | —               | 1       | 46                | 62    |
| Pernambuco.....                 | 9         | 9                        | 2                | 11    | 4                | 4                            | 3               | —       | 34                | 65    |
| Alagoas.....                    | 2         | 5                        | 2                | 7     | 2                | 1                            | —               | —       | 8                 | 20    |
| NORDESTE.....                   | 34        | 47                       | 14               | 61    | 7                | 6                            | 10              | 1       | 115               | 234   |
| Sergipe.....                    | 4         | 4                        | 5                | 9     | 1                | —                            | 3               | —       | —                 | 17    |
| Bahia.....                      | 6         | 23                       | 22               | 45    | —                | 1                            | 9               | 9       | 17                | 87    |
| Minas Gerais.....               | 26        | 36                       | 388              | 424   | 160              | 1                            | 19              | —       | 12                | 642   |
| Espírito Santo.....             | 1         | 6                        | 25               | 31    | 1                | 1                            | 2               | —       | 5                 | 41    |
| Rio de Janeiro.....             | 13        | 12                       | 110              | 122   | 26               | —                            | 5               | 4       | 17                | 187   |
| Distrito Federal.....           | 93        | 11                       | 56               | 67    | 3                | 10                           | 98              | 5       | 27                | 303   |
| LESTE.....                      | 143       | 92                       | 606              | 638   | 191              | 13                           | 136             | 18      | 78                | 1.277 |
| São Paulo.....                  | 39        | 60                       | 486              | 546   | 12               | 12                           | 71              | 10      | 55                | 745   |
| Paraná.....                     | 4         | 9                        | 49               | 58    | 10               | 1                            | 3               | —       | 3                 | 79    |
| Santa Catarina.....             | 1         | 6                        | 47               | 53    | 2                | —                            | 1               | —       | 6                 | 63    |
| Rio Grande do Sul.....          | 7         | 28                       | 178              | 206   | 90               | 2                            | 8               | 4       | 47                | 364   |
| SUL.....                        | 51        | 103                      | 760              | 863   | 114              | 15                           | 83              | 14      | 111               | 1.251 |
| Mato Grosso.....                | —         | 10                       | 5                | 15    | —                | —                            | 3               | —       | —                 | 18    |
| Goiás.....                      | 4         | 4                        | 24               | 28    | 14               | —                            | 4               | —       | —                 | 50    |
| CENTRO-OESTE.....               | 4         | 14                       | 29               | 43    | 14               | —                            | 7               | —       | —                 | 68    |
| BRASIL.....                     | 236       | 267                      | 1.415            | 1.682 | 326              | 38                           | 237             | 33      | 308               | 2.860 |

Fontes — Superintendência da Moeda e do Crédito.

Serviço de Economia Rural — Ministério da Agricultura.



Tabela II  
MOVIMENTO BANCÁRIO

| MUNICÍPIOS                             | SALDOS EXISTENTES EM 31-12-1946 |                                            |                                       |                      |
|----------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------|
|                                        | EMPRÉSTIMOS                     | DEPÓSITOS<br>EM CONTA<br>DE MOVI-<br>MENTO | DEPÓSITOS<br>LIMITADOS<br>E POPULARES | DEPÓSITOS<br>A PRAZO |
| 1. NÚMEROS ABSOLUTOS (Cr\$ 1.000.000)  |                                 |                                            |                                       |                      |
| BRASIL.....                            | 45.276                          | 13.981                                     | 7.128                                 | 12.956               |
| 22 Municípios das Capitais (*).....    | 31.324                          | 11.107                                     | 3.680                                 | 8.551                |
| São Paulo e Rio de Janeiro.....        | 23.834                          | 9.279                                      | 2.239                                 | 6.341                |
| 2. NÚMEROS RELATIVOS (% sobre o total) |                                 |                                            |                                       |                      |
| 22 Municípios das Capitais (*).....    | 69,2                            | 79,4                                       | 51,6                                  | 66,0                 |
| São Paulo e Rio de Janeiro.....        | 52,6                            | 66,4                                       | 31,4                                  | 48,9                 |

Fonte : Serviço de Estatística Econômica e Financeira — Ministério da Fazenda.

(\*) Exclusive Capitais dos Territórios Federais.

crédito a longo prazo. Destarte, a atual rede bancária só trará apreciável contribuição futura do crédito nacional no que diz respeito às atividades comerciais; nos demais setores econômicos o amparo creditício terá de ser executado exclusivamente por entidades oficiais.

A Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, o Departamento Nacional do Café, os Institutos do Açúcar e do Alcool, do Cacaú, do Mate e outros órgãos congêneres são afirmativas do esforço governamental no sentido de compensar a insuficiência do crédito particular. Entretanto, somente sob a forma de grandes bancos semi-estatais, como sugeriu o atual Governo, poderá prestar-se assistência eficiente às atividades produtivas, pois são o único tipo de instituição capaz de angariar e movimentar com facilidade vultosos recursos financeiros. Nas condições atuais, o movimento bancário *semi-estatal* não chega a representar um terço do movimento bancário total, não obstante a hipertrofia de atribuições e atividades do Banco do Brasil. (Vide tabela III).

A maior parte dos recursos financeiros, destarte, flue para os bancos particulares, que continuam a dar-lhe destino diverso do desejado. Com a nova organização projetada, a situação deverá inverter-se: o grupo de bancos semi-estatais absorverá

pelo menos dois terços do movimento bancário geral. Poderão eles receber depósitos do público, à vista e a prazo (com exceção do Banco Hipotecário), bem como emitir obrigações, a prazos variáveis, — com o que aumentarão os recursos necessários à consecução de seus objetivos.

Tal eventualidade representa, indubitavelmente, séria ameaça aos negócios dos bancos particulares, não sendo, pois, de estranhar a insistência com que os banqueiros têm, direta ou indiretamente, atacado a reforma bancária proposta pelo Governo. Entretanto, esta prevê a participação dos interesses particulares na constituição dos capitais dos bancos semi-estatais, o que abre possibilidade aos banqueiros de se ressarcirem da diminuição de seus negócios privados.

Outra anomalia a apontar-se no panorama creditício nacional são certas atividades financeiras das Caixas Econômicas e dos Institutos de Previdência. Tais instituições, com a intenção de desenvolverem seus recursos, têm-se entregado a toda sorte de operações imobiliárias, e feito depósitos de grandes somas em vários bancos, a juros quase sempre altos. Esse procedimento, apreciado do ponto de vista dos interesses gerais da comunidade, teve resultados negativos, pois concorreu para o agravamento da situação econô-



Tabela III

## MOVIMENTO BANCÁRIO BRASILEIRO

SALDOS EM FIM DE ANO (1.000.000 DE CRUZEIROS)

a) *Empréstimos*

| DATAS     | EMPRÉSTIMOS DO BANCO DO BRASIL S. A. |          |            | EMPRÉSTIMOS<br>DOS DEMAIS<br>BANCOS | TOTAL  | ÍNDICES DO<br>TOTAL<br>1938 = 100 |
|-----------|--------------------------------------|----------|------------|-------------------------------------|--------|-----------------------------------|
|           | A ENTIDADES<br>PÚBLICAS              | A BANCOS | AO PÚBLICO |                                     |        |                                   |
| 1937..... | 1.631                                | 229      | 712        | 6.027                               | 8.599  | 87                                |
| 1938..... | 2.861                                | 169      | 895        | 6.017                               | 9.942  | 100                               |
| 1939..... | 2.781                                | 166      | 1.232      | 7.103                               | 11.282 | 113                               |
| 1940..... | 2.270                                | 139      | 1.693      | 8.735                               | 12.837 | 129                               |
| 1941..... | 3.027                                | 219      | 2.370      | 10.278                              | 15.894 | 160                               |
| 1942..... | 3.327                                | 184      | 2.885      | 11.810                              | 18.206 | 133                               |
| 1943..... | 6.243                                | 181      | 3.298      | 19.035                              | 28.757 | 289                               |
| 1944..... | 7.381                                | 253      | 6.137      | 26.336                              | 40.107 | 403                               |
| 1945..... | 3.424                                | 282      | 8.830      | 31.324                              | 43.860 | 441                               |
| 1946..... | 5.064                                | 401      | 8.922      | 30.889                              | 45.276 | 455                               |

b) *Depósitos*

| DATAS     | DEPÓSITOS NO BANCO DO BRASIL S. A. |           |            | DEPÓSITOS<br>DOS DEMAIS<br>BANCOS | TOTAL  | ÍNDICES DO<br>TOTAL<br>1938 = 100 |
|-----------|------------------------------------|-----------|------------|-----------------------------------|--------|-----------------------------------|
|           | DE ENTIDADES<br>PÚBLICAS           | DE BANCOS | DO PÚBLICO |                                   |        |                                   |
| 1937..... | 366                                | 798       | 1.239      | 6.409                             | 8.812  | 76                                |
| 1938..... | 1.201                              | 902       | 2.320      | 7.242                             | 11.665 | 100                               |
| 1939..... | 1.105                              | 1.094     | 2.105      | 8.219                             | 12.523 | 107                               |
| 1940..... | 956                                | 1.291     | 2.144      | 9.273                             | 13.664 | 117                               |
| 1941..... | 1.510                              | 1.118     | 2.961      | 10.943                            | 16.532 | 142                               |
| 1942..... | 2.058                              | 2.272     | 3.578      | 13.633                            | 21.541 | 185                               |
| 1943..... | 4.213                              | 2.497     | 4.830      | 20.030                            | 31.570 | 271                               |
| 1944..... | 5.016                              | 3.421     | 6.151      | 25.115                            | 39.703 | 340                               |
| 1945..... | 5.728                              | 3.460     | 7.447      | 28.651                            | 45.286 | 388                               |
| 1946..... | 5.219                              | 3.630     | 8.179      | 31.740                            | 48.768 | 418                               |

Fontes — Serviço de Estatística Econômica e Financeira — Ministério da Fazenda.  
Banco do Brasil S. A.

mica sob dois aspectos: pela inflação das operações imobiliárias e pela crise ocasionada nos meios bancários por súbitas retiradas de grandes somas de dinheiro. Não obstante a celeuma de protestos levantada contra a idéia de subordinar as referidas instituições ao futuro Banco Central, a razão está, a nosso ver, com o Governo, e endossamos as justificativas apresentadas pelo Sr. Corrêa e Castro relativamente a essa medida:

“Essas autarquias, sem aparelhamento adequado para efetuar semelhantes operações; agindo discricionariamente, porque de fato estão subordinadas apenas aos seus Conselhos Administrati-

vos; sem restrições legais que estabeleçam limites, como sucede com os bancos particulares, à ação que elas passaram a exercer livremente; tudo isso, é certo, no propósito de auferir lucros mais vantajosos do que os resultantes do emprêgo normal de suas disponibilidades na construção ou aquisição de casas para seus associados e no fornecimento de recursos ao Governo, mediante condições que poderiam ser previamente estabelecidas; agravaram a situação econômica, criando um foco de inflação que, pela miragem de lucros fáceis, desviou das atividades produtoras do comércio, da lavoura e da indústria, grande soma



de recursos disponíveis, hoje imobilizados por longo prazo."

"Se não existissem outros motivos, bastaria êsse para aconselhar a subordinação de tais autarquias ao Banco Central, que vai ter a seu cargo a fiscalização dos bancos."

"Com efeito, as Caixas Econômicas são verdadeiros bancos, destinados a estimular a previdência e a economia, devendo, por isso, ficar subordinadas ao Banco Central, como os demais bancos. Os Institutos de Previdência Social não se podem equiparar a bancos, mas são verdadeiras bombas de sucção, que drenam recursos de todos os pontos do país para as suas matrizes na Capital. Ao Banco Central é que vai caber o papel de *bomba de recalque*, para fazer voltar êsses recursos aos pontos de origem, por intermédio dos bancos semi-estatais especializados no financiamento das atividades agro-pecuárias, da indústria e do comércio. Isso justifica a sua subordinação ao Banco Central, pelo menos no que respeita à fiscalização das atividades e da aplicação de disponibilidades."

"As instituições de previdência social não poderão conceder descontos, financiamentos ou empréstimos de qualquer natureza, a não ser a seus associados, em cumprimento de obrigações estatutárias; poderão, entretanto, construir, por conta própria, conjuntos residenciais, urbanos ou rurais, para locação ou venda, mediante pagamento à vista. As Caixas Econômicas poderão receber depósitos, em conta corrente, à vista, a prazo, de aviso prévio, populares e de capitalização. Poderão também realizar empréstimos sob penhor de jóias, pedras preciosas e objetos de qualquer natureza, bem como empréstimos a servidores públicos, militares ou civis, com desconto em fôlha de pagamento. Serão vedadas às Caixas Econômicas quaisquer outras operações."

#### O CONTRÔLE DA MOEDA E DO CRÉDITO

Os bancos semi-estatais prestarão grandes serviços ao país orientando maior número de recursos para as atividades produtivas, porém sua ação deverá ser coordenada e completada pela de um *banco central*, pois muitos aspectos importantes do crédito nacional lhes fogem à alçada como o caso recém citado das Caixas Econômicas e dos Institutos de Previdência Social.

O fato de não possuir o Brasil um banco central eficientemente aparelhado é, a nosso ver, fortemente responsável pelos graves desequilíbrios econômicos verificados nos últimos sete anos em nosso país, que resultaram, inegavelmente, do mau manejo da moeda e do crédito.

A venda das obrigações de guerra, por exemplo, deveria prestar forte amparo ao Governo, fornecendo-lhe importantes recursos para fazer face a seus pesados encargos de guerra e diminuindo-lhe a necessidade de recorrer às emissões de papel-moeda. Entretanto, somente as vendas compulsórias dêsses títulos foram efetivadas; no que dependeu da iniciativa privada, o fracasso foi evidente. Na verdade, como podia o Governo encontrar compradores voluntários para seus títulos, ao valor nominal, se na Bolsa de Valores êstes eram oferecidos com 15% de abatimento? E como poderia o Governo esperar que as cotações de seus títulos no mercado livre melhorassem, se os próprios órgãos oficiais de crédito não lhes reconheciam o valor nominal, aceitando-os em caução somente pelo valor de bolsa?! Em outros países há muito já constitui função importante dos bancos centrais zelar pela boa aceitação dos títulos públicos, intervindo sempre que necessário no mercado de valores, de modo a poderem, nas emergências importantes, angariar segura e rapidamente grandes recursos financeiros para os Governos. No Brasil, ao contrário, jamais se tratou dêsse assunto; o regime de perene instabilidade política e déficit orçamentário em que se tem processado a era republicana, e a falta de critério com que muitas vezes se fizeram os empréstimos internos provocaram grave diminuição no crédito da administração pública junto à população. (Vide tabela IV).

Assim, as grandes quantidades de dinheiro lançadas em circulação a partir de 1941 poderiam ter sido parcialmente reconduzidas aos cofres públicos, visto que a dívida interna consolidada da União achava-se estacionária desde 1940, enquanto que a renda nacional aumentara sensivelmente. No entanto faltou um banco central para operar inteligentemente no mercado de fundos públicos, e a desconfiança do público, alicerçada em longos anos de amarga experiência, não permitiu que a oportunidade fôsse devidamente aproveitada.



Tabela IV

## DÍVIDA INTERNA CONSOLIDADA DA UNIÃO

1.000 CRUZEIROS

| ANOS      | APÓLICES    |             | OBRIGAÇÕES  |             | TOTAL       |             |
|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|           | NOMINATIVAS | AO PORTADOR | NOMINATIVAS | AO PORTADOR | NOMINATIVAS | AO PORTADOR |
| 1936..... | 1.540.378   | 1.148.216   | 53.265      | 763.433     | 1.593.643   | 1.911.649   |
| 1937..... | 1.540.163   | 1.191.391   | 53.265      | 963.433     | 1.593.428   | 2.154.824   |
| 1938..... | 1.540.163   | 1.730.788   | 53.265      | 923.570     | 1.593.428   | 2.654.358   |
| 1939..... | 1.540.163   | 2.364.191   | 53.265      | 1.123.570   | 1.593.428   | 3.487.761   |
| 1940..... | 1.540.163   | 2.495.180   | 53.265      | 2.123.570   | 1.593.428   | 4.618.750   |
| 1941..... | 1.540.163   | 2.508.466   | 53.265      | 1.896.100   | 1.593.428   | 4.377.566   |
| 1942..... | 1.540.163   | 2.538.312   | 53.265      | 1.158.443   | 1.593.428   | 3.696.755   |
| 1943..... | 1.540.163   | 2.567.022   | 53.265      | 1.693.023   | 1.593.428   | 4.260.045   |
| 1944..... | 1.540.163   | 2.570.973   | 53.265      | 2.617.969   | 1.593.428   | 5.188.942   |
| 1945..... | 1.535.163   | 2.746.835   | 53.265      | 3.560.000   | 1.588.428   | 6.306.835   |

Fontes — Contadoria Geral da República — Ministério da Fazenda.

Conselho Técnico de Economia e Finanças — Ministério da Fazenda.

Mais grave, entretanto, foi a inflação do crédito, já pela influência que teve na elevação do custo da vida, já pelo fato de não possuir motivo algum

que a justifique. Se não, vejamos como se processou a inflação dos meios de pagamento no decênio 1937-1946:

Tabela V

## MEIOS DE PAGAMENTO

VALORES EM FIM DE ANO

| DATAS     | 1.000.000 DE CRUZEIROS |                         | MEIOS DE PAGAMENTO | ÍNDICES DO TOTAL<br>1930=100 |
|-----------|------------------------|-------------------------|--------------------|------------------------------|
|           | MEIO CIRCULANTE        | MOEDA "ESCRITURAL" (**) | TOTAL              |                              |
| 1937..... | 4.550                  | 5.841                   | 10.391             | 200                          |
| 1938..... | 4.825                  | 8.199                   | 13.024             | 250                          |
| 1939..... | 4.971                  | 6.263                   | 11.234             | 216                          |
| 1940..... | 5.185                  | 6.384                   | 11.569             | 222                          |
| 1941..... | 6.647                  | 8.376                   | 15.023             | 289                          |
| 1942..... | 8.238                  | 10.487                  | 18.725             | 360                          |
| 1943..... | 10.981                 | 17.456                  | 28.437             | 547                          |
| 1944..... | 14.462                 | 21.247                  | 35.709             | 687                          |
| 1945..... | 17.535                 | 23.955                  | 41.490             | 798                          |
| 1946..... | 20.494                 | 26.163                  | 46.657             | 897                          |

(\*\*) Total dos depósitos à vista em todos os bancos menos o encaixe, moeda corrente, nestes existente. A partir de 1939 estão excluídos desse total os depósitos bancários.

Fontes — Serviço de Estatística Econômica e Financeira — Ministério da Fazenda. Banco do Brasil S. A.

Destarte, a despeito do fato de no Brasil não passar mais que 20% da moeda em circulação pelo sistema bancário, êsse criou meios de pagamento superiores ao próprio circulante oficial, sendo de

notar ainda que o dinheiro emitido pelo Governo para a compra de cambiais era orientado para as atividades produtivas, ao passo que a *moeda escritural*, também artificialmente criada, dirigia-se



preferencialmente às atividades especulativas ou meramente não-produtivas.

Muito embora uma Superintendência da Moeda e do Crédito tenha sido criada em 1945 especialmente para atender à situação anormal criada pelas emissões, nada de positivo foi feito no sentido de conter-se a inflação do crédito. A citada entidade possuía, por exemplo, a importante faculdade de aumentar a porcentagem dos encaixes obrigatórios dos bancos até onde fôsse necessário, porém não a exerceu praticamente, e assim outras medidas de controle da multiplicação da moeda bancária não foram executadas, muito embora já se achassem previstas em lei. A importante questão da seleção do crédito só foi considerada pelo Banco do Brasil, a bem dizer, e assim mesmo sua influência no meio bancário, nesse particular, só tornou-se apreciável em fins de 1946. Quanto aos bancos privados, representando dois terços dos recursos bancários, e as Caixas Econômicas e Institutos de Previdência Social — esses primaram pela má aplicação (do ponto de vista do bem-estar social) de suas disponibilidades financeiras, anulando totalmente os esforços de controle feitos pelo Banco do Brasil e pela Superintendência da Moeda e do Crédito.

Não somente sobre os setores assinalados deverá agir o futuro banco central brasileiro, em substituição ao sistema de controle até o presente adotado, mas também sobre: o comércio exterior, através a fixação das taxas de câmbio e a regulamentação das entradas e saídas de mercadorias; os capitais estrangeiros, zelando pelo cumprimento das obrigações contratuais daqueles já aplicados no país, e entrando em entendimento com aqueles que se acham dispostos a participar de nossas atividades econômicas — e outros setores mais, que teremos oportunidade de apreciar na segunda parte de nosso trabalho.

#### RECURSOS FINANCEIROS

Parece-nos que os fatos até aqui expostos favorecem o ponto de vista, expendido no início, de que a reforma sugerida pelo Executivo corresponde às necessidades fundamentais da economia nacional, e que para concluirmos, em termos gerais, da sua cabal exequibilidade basta-nos considerar o aspecto financeiro da questão.

Disporá o Governo de recursos suficientes para integralizar sua cota de participação nos capitais

dos bancos oficiais por ele projetados? Em outras palavras: poderá o Governo executar seu plano bancário-econômico sem recurso às emissões de papel-moeda?

Não são poucos os que levantam dúvidas a esse respeito, pois as finanças públicas não se encontram em posição de suportar novos gastos. Entretanto, acreditamos que, dentro das proporções e prazos assinalados no *ante-projeto*, e pelos meios propostos pelo Governo, este conseguirá executar a reforma bancária sem grande ônus para os cofres públicos.

Com referência aos recursos do Banco Central, o *ante-projeto* dispõe:

“Art. 109. Logo que seja fundado o Banco Central, será extinta a Carteira de Redescontos, que funciona no Banco do Brasil. O seu ativo e passivo serão transferidos para o Banco Central. De suas reservas serão retirados cem milhões de cruzeiros para constituir o capital do Banco Central.”

As reservas da Carteira de Redescontos ultrapassam 200 milhões de cruzeiros presentemente, de modo que não só serão suficientes para constituir o capital proposto para o Banco Central, como ainda fornecerão fundo de reserva apreciável.

Quanto ao Banco Rural, informa o Governo que já dispõe o Tesouro dos 50 milhões de cruzeiros necessários, importância que se acha depositada no Banco do Brasil. As diversas formas de reunir recursos iniciais para esse banco acham-se especificadas nos seguintes dispositivos do *ante-projeto*:

“Art. 27: § 3.º ... serão transferidos à Carteira do Café os armazens pertencentes ao extinto Departamento Nacional do Café, os quais servirão de base para a constituição de uma empresa de armazens gerais. Os referidos armazens serão avaliados por Comissão designada pela Diretoria do Banco e essa avaliação determinará o valor do capital. O Banco Rural subscreverá metade e mais uma das ações que constituírem esse capital, oferecendo as restantes à subscrição pública.

§ 4.º As usinas de beneficiamento de café, também pertencentes ao extinto Departamento Nacional do Café, serão igualmente transferidas ao Banco Rural. Sua exploração será entregue, mediante contrato, às Cooperativas e Associações rurais já existentes ou que de futuro venham a ser criadas nas zonas onde são estabelecidas as referidas usinas.”

“Art. 28. O Banco promoverá a extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool, respeitados os direitos de funcionários e de terceiros. A importância apurada na liquidação será destinada ao financiamento da lavoura de cana



e das usinas produtoras de açúcar e de álcool, por intermédio de Carteira especial, que será criada no Banco.”

“Art. 29. Serão criadas também Carteiras especiais, para o financiamento da lavoura do café e do algodão, com os recursos que forem apurados na liquidação dos estoques de café e de algodão, pertencentes ao Governo Federal.”

Relativamente aos demais bancos semi-estatais, cuja constituição se processará em prazo mais longo, o *ante-projeto* prevê:

“Art. 112. O resultado das operações de câmbio efetuadas pelo Banco do Brasil, por conta do Tesouro Nacional, será creditado a uma conta especial, a juros de 6% ao ano, até atingir o valor de duzentos milhões de cruzeiros, a fim de ocorrer à subscrição, por parte do mesmo Tesouro, do capital dos bancos — hipotecário, de crédito rural, de investimentos e de exportação e importação.”

Não resta dúvida que os capitais propostos para os bancos oficiais são pequenos, considerando-se as altas finalidades colimadas, e o mesmo pode dizer-se dos recursos previstos com a liquidação dos órgãos mencionados. Essas disponibilidades

iniciais deveriam regular-se por 500 milhões de cruzeiros para cada banco, sendo que para o Banco Rural a cifra de 1 bilhão de cruzeiros não seria absolutamente exagerada, tendo-se em vista os seus propósitos de atender amplamente às necessidades da lavoura e pecuária nacionais. Entretanto, não é possível pensar-se em constituir a rede oficial em tais proporções, por motivos sobejamente conhecidos, e as medidas sugeridas pelo Governo são as únicas viáveis.

Assim, a eficiência e poderio da projetada organização dependerão essencialmente de sua capacidade de angariar recursos alheios, por intermédio dos depósitos e empréstimos previstos. O art. 23 do *anteprojeto* em aprêço, por exemplo, dispondo sobre o Banco Hipotecário, especifica que o valor de suas letras hipotecárias em circulação não deverá exceder a quinze vezes o valor do respectivo capital — o que já serve para dar uma idéia das possibilidades de aumento dos recursos iniciais citados.

(*Continúa*)



# Ônus sociais da economia brasileira

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

*O presente trabalho constitui uma análise de caráter econômico de um dos aspectos mais atuais e importantes da vida nacional : a questão dos ônus sociais. O autor mostra que a legislação social brasileira com as transformações por que tem passado, fez com que o Brasil, no Continente, se tornasse, nesse setor, o país mais onerado. Sem dúvida, ele não afirma que disso se conclua ter a nação uma tal instituição político-social que a coloque à frente das que mais eficientemente protegem o trabalhador. Procura, por outro, mostrar como tem evoluído a política no Brasil e sua determinação relativamente a esse âmbito de ordem social, fazendo, além disso, considerações que procuram explicar muitos dos problemas que são a preocupação constante do moderno estado brasileiro. (N. da R.)*

**T**UDO parece levar à conclusão que, em 1948, o Brasil é o país com relativamente maiores ônus sociais no Continente Americano inteiro.

Quanto aos países com mais intenso intercâmbio comercial com o Brasil, isto é, Estados Unidos e Argentina, é mister salientar o seguinte:

Com referência ao primeiro desses dois países, não pode haver dúvida alguma que, contrariamente à situação oposta, nos setores de

a) tributação pública (impostos de quase toda natureza, mas, em primeiro lugar, o impôsto de renda) e

b) do custo de mão de obra "líquido", os encargos sociais que oneram a economia brasileira são incomparavelmente mais elevados : isso deve-se sobretudo à mais ampla esfera de atuação dos seguros sociais compulsórios no Brasil, à estabilidade do trabalhador, às taxas de salário mínimo, etc.

No que diz respeito à Argentina, devido ao grande impulso que deu o regime Peron à legis-

lação social e trabalhista desse país nesses últimos três anos, não é possível um pronunciamento definitivo quanto à primazia que couber a um dos dois países quanto à extensão dos ônus sociais ; no entanto, a primeira vista, parece que, apesar das aparências, tomando-se em consideração as taxas de contribuições de Previdência Social e os compromissos da legislação trabalhista vigentes naquele país, os verdadeiros ônus econômicos das instituições da política social argentina não atingiram, por enquanto, às despesas a cargo da economia nacional brasileira.

Também em confronto com vários países economicamente adiantados fora do Continente Americano, tais como por exemplo, na Ásia (Índia, Japão) ou África (União Sul-Africana) ou, mesmo, diversos, países da Europa Continental, o Brasil suporta encargos sociais nitidamente superiores aos decorrentes da legislação social desses países.

Não seria exato tirar dessa afirmativa, a conclusão segundo a qual o Brasil deveria necessariamente ser considerado como o país que encabeça o grupo de países cujas instituições da política social asseguram aos trabalhadores a maior e mais eficiente proteção social.

Com efeito, nem sempre aos encargos financeiros correspondem, de fato, exatamente, as vantagens sociais às quais eles se destinam ; e, por sua vez, as necessidades atendidas pela legislação social nem sempre correspondem plenamente à hierarquia justa e objetiva das necessidades sociais, cuja existência justifica o intervencionismo social dos poderes públicos.

A política social tem todas as características de improvisação; ela não obedece a um sistema de ante-mão preestabelecido, sendo inspirada por um empirismo experimental. O que caracteriza antes de mais nada a evolução da legislação social brasileira é o acréscimo constante das instituições protetoras com a sua juxtaposição mecânica, sem



tentativas de enquadrar as novas realizações no sistema já anteriormente existente, com pluralidade de órgãos sem quaisquer paralelos alhures, com sempre novos encargos não incorporados aos previamente estabelecidos e com despesas administrativas crescentes num ritmo contínuo.

A origem da política social brasileira explica plenamente a sua orientação acima referida. Ela veio, por assim dizer, de cima, como obra do Governo e não de baixo, como resultado das reivindicações das classes sociais, interessadas no seu funcionamento, como realização de um programa de ante-mão estabelecido e cientificamente preparado.

Com efeito, a sua introdução tornou-se de repente necessidade inadiável, sobretudo em vista da importância que assumiu inesperadamente a questão social no Brasil com a criação do numeroso proletariado industrial, concentrado em grandes aglomerações urbanas.

O rumo particularmente ativo e dinâmico das providências da política social brasileira parece, em tese, muito bem fundamentado. O que desperta, no entanto, dúvidas é a questão de saber se as soluções atualmente adotadas nesse setor obedecem, na sua íntegra, ao postulado de "máximos efeitos sociais a custa de mínimos encargos econômicos".

O baixo nível dos salários reais, com o conseqüente padrão de vida nitidamente insuficiente e a parte relativamente fraca que na distribuição automática da renda nacional entre o capital e o trabalho cabe a esse segundo, fez com que fôsse necessário recorrer ao suplemento coletivo de salários individuais mediante criação de várias instituições da política social.

Pode-se, mesmo, afirmar que a justificativa das diversas providências da política social, encaradas como complemento dos salários, varia na proporção inversa do valor desses últimos de vez que a própria finalidade delas é exatamente atender às necessidades de existência do operariado que ficam a descoberto, devido à insuficiência de salários.

Se, assim, como é lógico, consideramos tanto o total de salários destinados ao consumo direto, pessoal e imediato dos trabalhadores, quanto as importâncias arrecadadas pelas instituições sociais que constituem o patrimônio coletivo da classe trabalhista, como duas partes componentes do

fundo geral de remuneração — então é lícito perguntar qual a política é mais razoável e oportuna :

a) se aumentar a primeira parte, distribuída aos assalariados, com conseqüente fomento de consumo popular ;

b) ou desenvolver aos limites extremos as instituições protetoras que subtraem uma parte de salário ao consumo destinando-a a atender às necessidades futuras do proletariado.

O confronto entre a folha total de salários e o custo geral dos encargos sociais, a ser calculado mediante inquéritos aqui sugeridos, poderia fornecer elementos valiosos para uma eventual revisão da delimitação dessas duas partes do fundo de salários "sensu lato".

Eis um dos relevantes objetivos, igualmente interessante sob o ponto de vista da política econômica e social, ao qual podem servir os estudos aqui sugeridos.

Os encargos dessa natureza são no Brasil, não somente muito elevados, como também a curva de sua evolução acusa tendências nitidamente ascensionistas, quase sem nenhum intervalo, isto é, mesmo em períodos de retrocessos da conjuntura econômica. Eles, no fundo, não sofreram nunca diminuição alguma fora da natural abolição, uma vez terminada a guerra, de certos ônus instituídos para a duração da guerra, aumentando nesses últimos anos cada vez mais.

Entre diversos itens do custeio da produção, o menos flexível e plástico, o mais rígido e "stiff", é exatamente o de ônus sociais. Essa característica dos encargos sociais merece atenção toda especial.

Vários fatores contribuíram para tornar no Brasil até à época presente, os encargos sociais por assim dizer invisíveis, praticamente, segundo a impressão geral, sem influência notável sobre os processos da vida econômica.

A nosso ver, importância particular deve ser atribuída aos seguintes fatores "retardatários" :

a) origem relativamente recente da legislação social cuja existência, de modo geral, não excede a dez ou quinze anos, incluídos em parte no período do conflito bélico ;

b) ao fato de que, nesse tempo, prevaleceu em grande parte a conjuntura extraordinária de prosperidade ligada à emergência bélica, com alta



continua de preços, fortes tendências inflacionistas, falta de concorrência internacional e facilidades de exportações;

c) à relativamente pequena fração da produção destinada para exportação e entre artigos com tal destino a maioria esmagadora dos artigos de produção agrícola (gêneros alimentícios, matérias primas, etc.) em cujo custo de produção os encargos sociais não entram senão em parte reduzida, em virtude do campo de aplicação da legislação social brasileira estar restrito quase que exclusivamente à população trabalhadora urbana.

Já por si só essa demonstração das razões da relativa insignificância desse problema no período de desenvolvimento da economia brasileira que pode ser considerado como terminado, basta para formar-se uma idéia suficiente a respeito da relevância a qual — em considerações atuais opostas às anteriores, de vida econômica normalizada, de deflação ou paralização da inflação, pleno restabelecimento da concorrência internacional, processos de retrocessos econômicos, crise de rentabilidade industrial e em vista da fração crescente que pode na exportação caber e, em parte já cabe, aos produtos industriais — tem que adquirir necessariamente o problema de encargos sociais.

Não pode existir dúvida alguma a respeito que o Brasil enfrenta já e enfrentará com o decorrer do tempo cada vez mais o “dumping social” da parte dos países atrasados na sua estrutura social, que podem portanto, oferecer no mercado mundial os seus produtos a preços incomparavelmente mais baratos, pois, na sua determinação, não entra o fator encarecedor das instituições da política social e trabalhistas.

Num certo sentido tal problema existe “mutatis mutandis” também na produção agrícola, embora a legislação trabalhista não tenha penetrado ainda senão em parte relativamente modesta no setor da agricultura; o programa de desenvolvimento da Previdência Social abrange a extensão dos seguros sociais aos trabalhadores da agricultura, como o prova o projeto substitutivo da reforma da Previdência Social de autoria do deputado Aluizio Alves (art. 81).

Ora, quase todos os países americanos e extra americanos produtores dos mesmos artigos agrícolas que fornece o Brasil ao mercado mundial (países da África, Ásia) são, no fundo, países de economia colonial ou semicolonial, com salários

ainda mais baixos do que os do trabalhador rural brasileiro, freqüentemente mesmo com mão de obra não inteiramente livre, com diversas formas de disfarçado trabalho forçado, países desprovidos completamente de qualquer amparo social. Evidentemente, quanto a esse aspecto do “dumping social”, a solução não pode ser procurada na revisão da aplicabilidade da legislação trabalhista e social ao ambiente rural no Brasil, mas, sim, no fomento do desenvolvimento do progresso social nos territórios dependentes e nos países socialmente atrasados.

A concorrência dos artigos coloniais, produzidos com contribuição de mão de obra que, algumas vezes, não se afasta muito dos moldes de trabalho escravo, com produtos análogos dos países de economia livre, cujos trabalhadores, além dos salários superiores, gozam pelo menos de certas, embora modestas, medidas de proteção social, constitui um exemplo flagrante de “dumping social”. Um outro exemplo clássico de concorrência socialmente desleal proporciona o célebre caso da entrada no mercado internacional de certos produtos de proveniência da URSS (sobretudo madeira) em cujo custo quase não entra a mão de obra, de vez que eles provêm de campos de trabalhos forçados.

Sem atingir a agudez e gravidade, características dos fenômenos acima frizados, tal problema apresenta-se, no entanto, também nas relações comerciais entre países do mesmo regime econômico-social, porém com grau sensivelmente diferente do desenvolvimento das instituições protetoras. E' incontestável que, na situação em que a oferta ultrapassa no mercado mundial, a procura, com concorrência aguda entre países produtores de mercadorias industriais, em cujo custo de fabricação parte notável cabe ao custo da mão de obra (e, conseqüentemente dos encargos sociais) mesmo um aumento relativamente insignificante da contribuição social num dos países em questão, pode prejudicar seriamente a sua posição no mercado internacional — se não fôr acompanhado pelo aumento paralelo dos ônus sociais em outros países.

E' verdade que a exportação industrial não assumiu ainda na balança comercial brasileira uma proporção de destaque — embora já tenha conquistado no último quinquênio um lugar não



despresável, desconhecido em tempos passados, de exportação exclusivamente agrícola.

Assim, por exemplo, nos primeiros 11 meses do ano passado (janeiro a novembro de 1947) os tecidos de algodão passaram a ocupar o terceiro lugar (depois do café e algodão em rama) — com a importância de Cr\$ 1.143.500.00 e os couros e peles o quinto: Cr\$ 917.730,00; dentro do grupo final, ainda não discriminado (Cr\$ ..... 3.697.859,00) encontram-se vários grupos de exportação industrial (madeira: em parte produto semimanufaturado).

No que diz respeito ao aumento da exportação de manufaturas no último biênio de 1946 a 1947, convém salientar que ela passou de 39.384 toneladas em 1946, a 45.477 em 1947 e no que diz respeito ao valor de Cr\$ 1.344.842,00 no primeiro a 1.630.262,00 no segundo desses dois anos.

Parece provável que não vai se verificar um declínio acentuado da exportação dos produtos manufaturados ou semimanufaturados que, como é de domínio público, carecia de importância no movimento exportador do Brasil no período anterior à primeira guerra mundial, se a exportação desses produtos não fôr ameaçada pela concorrência estrangeira, baseada na relativamente alta taxa do cruzeiro e — no “dumping social” dos países socialmente atrasados.

Sem dúvida alguma a indústria brasileira, sobretudo a textil (em particular, fiação e tecelagem de algodão) — como é notório, indústria com elevado custo de mão de obra — atravessa no momento uma crise acentuada no que diz respeito a sua expansão para mercados estrangeiros que está perdendo cada vez mais, depois do fim do último conflito bélico. Seria de examinar se, e, eventualmente, em que grau, essa crise se deve à concorrência dos tecidos de procedência dos países com custo inferior de amparo social. E' muito provável que, com a iminente entrada nos mercados mundiais, dos artigos fabricados em países tais como por exemplo Índia e Japão, barateados até os limites máximos pela proporção insignificante dos ônus sociais, essa situação tenderá a piorar sensivelmente.

Com relação aos demais ramos da indústria brasileira dá-se, segundo tôdas as probabilidades o mesmo que observamos acima no que diz respeito ao maior setor da indústria com mais radical orientação exportadora.

A parte essencial e relativamente mais mensurável dos ônus sociais relaciona-se com as bases financeiras de funcionamento das instituições de seguro social obrigatório.

Quais são, no momento, as contribuições que oneram a esse título as empresas produtoras e quais os rumos da sua evolução futura?

No IAPB as taxas atuais de contribuição de empregador variam entre 6 e 8% na proporção direta do salário. Nas demais instituições de Previdência Social a taxa básica é de 5% com vários acréscimos suplementares, particularmente para custear a assistência médica, como seja 1/2% no IAPC e 1% no IAPETC.

Diga-se de passagem que essa taxa de contribuição é nitidamente deficitária e que, sem embargo do desenvolvimento da legislação social em geral, ela terá que ser aumentada se fôr organizada nos Institutos de Previdência Social a assistência médico-social realmente completa e integral.

Nas Caixas de Aposentadoria e Pensões estão previstas, além disso, prestações adicionais tais como a jóia e a contribuição por aumento de vencimentos. E' óbvio que essas taxas de contribuição (que ainda não abrangem os prêmios do seguro-acidentes) não podem ser consideradas como suficientes — sobretudo em face do não cumprimento dos seus compromissos pelo Tesouro, o que torna inevitável o seu futuro aumento.

Não é portanto de admirar que o projeto de reforma da Previdência Social (Projeto “substitutivo” do deputado Aluísio Alves), chamado a organizar em novos moldes no sentido da maior unificação, o regime de Previdência Social e a estender a proteção social, fôsse levado a aumentar seriamente as taxas atuais. A falta, nesse projeto, da justificativa atuarial, dificulta a apreciação se o aumento da contribuição previsto no projeto bastará para atender as novas despesas do seguro social, relacionadas com melhora considerável do sistema de benefícios. O artigo 44 do projeto em questão que, de certo, constituirá a base da próxima reforma orgânica desse setor, prevê uma percentagem variável da contribuição de 5 a 8% do salário, sendo que essa taxa ficou no artigo 84 determinada para a primeira etapa da aplicação da lei em 6%. Além desse aumento, convém realçar que, substituindo o limite máximo atual de salário descontável para o cálculo de



contribuições (Cr\$ 2.000,00), pela importância “dez vezes o salário mínimo de maior valor vigente no país” (art. 44), esse projeto de lei acrescentará ainda muito mais os futuros encargos sociais da economia nacional brasileira.

Evidentemente, todos esses dados não visam senão a terceira parte da contribuição de seguro social, isto é, a contribuição do empregado; não podem, portanto, ser considerados capazes de dar uma idéia exata e segura dos ônus totais que suporta a esse título a economia produtora. Com efeito, à distribuição nominal e jurídica dos encargos relacionados com o funcionamento de seguros sociais prevista na legislação, não corresponde senão em parte a distribuição real, econômica dos seus encargos. Quem paga as contribuições sociais não é necessariamente quem suporta de fato esse encargo. Isto refere-se, aliás, do mesmo modo, aos impostos públicos como às contribuições da Previdência Social e as demais modalidades de ônus sociais diretos e indiretos. Aludimos aqui aos processos de “shifting”, de transferência econômicas sofridas, mediante o mecanismo de preços e salários pela distribuição nominal dos ônus da política social, frequentemente em oposição à vontade do legislador. As classes econômico-sociais carregadas pela lei de uma determinada parte desses encargos, tentam libertar-se dos mesmos transferindo o encargo aos ombros dos outros grupos sociais. Sobre que recaem, pois, em última análise, as contribuições que a legislação atribui ao empregador e ao trabalhador? Depende de várias condições, como relação entre a procura e oferta, tanto no mercado de produtos, como no mercado de trabalho. Pode acontecer, e de fato acontece quase sempre, que o empregador inclua o “preço” da Previdência Social que lhe cabe, no custo de mercadorias e utilidades de sua produção, sendo que, destarte, esse ônus recai sobre os consumidores; assim os trabalhadores pagam as contribuições duas vezes: uma vez na qualidade de segurados, outra vez em sua capacidade de consumidores... Tudo leva a crer que, no período que atravessou a economia brasileira em tempo de guerra, foram os consumidores, em grande parte, aqueles que suportaram os encargos sociais — sem embargo da sua incidência diferente prevista na lei. No entanto, segundo toda a probabilidade esse relativamente mais fácil e simples método de “financiamento”

da Previdência Social, encontrará, de ora em diante, obstáculos cada vez maiores.

De qualquer maneira, faltam entre nós, por enquanto, completamente, investigações sobre quem recaem em definitivo as contribuições que a lei atribui aos empregadores e aos trabalhadores.

Não é impossível que, com a falta constante de mão de obra, sobretudo de mão de obra qualificada, no mercado de trabalho, nacional, os empregadores tenham que suportar em parte maior de que no passado, não somente a contribuição do patronato como até mesmo a dos associados (aumentos de salários, chamados a compensar o desconto da contribuição de segurados).

Evidentemente, a vontade dos poderes públicos quanto à incidência definitiva dos ônus sociais, tem caráter muito relativo de vez que os processos de “shifting” desvirtuam muito a distribuição legislativa, o que escapa ao controle da administração.

Embora se trate, sem dúvida alguma, de uma tarefa imensamente complexa e difícil, talvez os inquéritos aqui sugeridos pudessem contribuir para averiguar quais são realmente os encargos que o patronato suporta nese setor.

O quadro dos encargos sociais seria ainda incompleto, sem inclusão, no mesmo, das diversas formas “não contributivas” da Previdência Social, cuja base financeira proporcionam os fundos públicos orçamentários. Várias providências tais como, por exemplo, abonos familiares, baseiam-se financeiramente, aliás, como todas as demais despesas do orçamento, em produtos da receita de impostos, sendo que, no caso acima referido, elas se redistribuem entre a União, Estados e Municípios. Do caráter da tributação, da relação entre impostos diretos e indiretos depende, a cobertura dos benefícios sociais, concedidos diretamente pelos poderes públicos.

Cumpramos assinalar a esta altura, tal modalidade, toda especial, de reformas sociais “estatais” — embora o seu estudo não possa ter, nas pesquisas acima sugeridas, senão caráter secundário, em virtude da estreita ligação desse problema ao da incidência de todos os demais tributos públicos.

Se tantos problemas imprevistos de suma complexidade e acima referidos oferece mesmo a relativamente mais mensurável e tangível parte do “orçamento social” da economia nacional, é fácil perceber todas as dificuldades que enfrentarão as



estimativas das conseqüências econômicas das providências da política trabalhista, tais como por exemplo a determinação legislativa das taxas de salário mínimo, das diversas vantagens concedidas a título da estabilidade no emprego, das obrigações impostas ao empregador com relação ao emprego de mulheres e menores, etc. Entramos aqui no setor que até o dia de hoje ficou fora de todos os inquéritos e estudos econômicos, uma verdadeira "terra ignota" — embora a justa apreciação desse elemento pareça absolutamente imprescindível para a compreensão da economia de trabalho brasileira.

Como já frizamos acima, o volume de encargos sociais de toda espécie fica na dependência direta do custo da mão de obra. E' portanto claro que a racionalização da indústria, acompanhada da diminuição do custeio total do trabalho e da maior mecanização, chamada a substituir dentro de certos limites o trabalhador físico, tem por conseqüência natural a supressão, ou, antes, redução notável dos ônus sociais.

A modernização técnica de vários setores de indústria, com redução substancial de seus quadros de operariado, pôs mesmo diante das Instituições de Previdência Social sérios problemas econômicos levando-as a procurar novas e mais flexíveis formas de contribuição, com abandono da sua incidência exclusiva sobre a folha de salários. Surgiram os projetos no sentido de gravar com a contribuição social também a máquina — o "companheiro de aço" do trabalhador — embora não fôsse possível, até o dia de hoje, encontrar soluções de oportuna aplicação, compatíveis com os requisitos da prática, barata e simples administração social.

No Brasil, em vista das dificuldades que encontra a modernização do parque industrial (relacionadas com o suprimento do maquinário, falta de incentivos nesse sentido que proporciona, via de regra, o custo elevado da mão da obra), não se pode esperar que tais processos possam modificar em futuro próximo o quadro da situação atual.

O mais seguro e economicamente mais significativo critério da apreciação da magnitude dos ônus sociais — particularmente com relação aos importantes problemas de comparação interna-

cional de seu volume, proporciona, ao que parece, o estabelecimento da parte que no custo total de fabricação de um determinado produto: por ex. 1 metro de tecido de algodão, cabe aos ônus sociais.

Há, no entanto, ainda, vários outros métodos, cuja razão de ser não pode ser também contestada.

Assim, por exemplo, parece digna de toda a atenção a análise dos ônus sociais como fração da renda nacional, proporção que, porém pressupõe como é natural, a determinação exata e completa da importância desse último elemento, o que não parece fácil de se obter.

A existência dos "encargos sociais" embora alguma vêzes a sua noção fique sujeita a críticas severas de parte dos entusiastas do progresso social, parece um fato incontestável que repercute fortemente em todos os setores da vida econômica.

Evidentemente, seria erro imperdoável encarar a existência das instituições sociais exclusivamente sob o ângulo dos ônus que o seu funcionamento acarreta para a economia produtora. Não se podem menosprezar as múltiplas vantagens que elas proporcionam à vida econômica. A previdência social garante a estabilidade do consumo popular num determinado padrão mínimo o que, por sua vez, possibilita o escoamento dos produtos da indústria nacional no mercado interno, mitigando a crise, mesmo em período adversos da conjuntura. As reservas acumuladas pelos seguradores sociais revertem em benefício da economia, constituindo fonte relevante de crédito e possibilitando frequentemente a execução de obras de supremo interesse nacional.

Evidentemente esses exemplos não esgotam ainda todas as vantagens que as instituições de progresso social proporcionam à economia dos países que as possuem.

De qualquer maneira, a iniciativa no sentido de apreciar com a objetividade própria às pesquisas econômicas, o volume desses encargos e o modo por que eles atuam na vida econômica, não está, a nosso ver, em oposição alguma com a demonstração das suas vantagens econômicas, que constituem o reverso da medalha.



Ao presente artigo anexamos abaixo um quadro bem expressivo, incluso a um recente Relatório da Comissão de Investimentos, sem todavia abordar a análise crítica do cálculo dos encargos sociais que constam do mesmo :

*Nota dos ônus dos empregadores resultantes das leis trabalhistas*

|                                                                               |         |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 1) Caixas de Pensões :                                                        |         |
| a) Contribuição mensal .....                                                  | 5,00 %  |
| b) Contribuição inicial de um mês de ordenado em 5 anos.....                  | 0,28 %  |
| c) Aumento de salário para o 1. <sup>o</sup> mês.....                         | 1,70 %  |
| d) Outras contribuições .....                                                 | 0,08 %  |
| 2) Taxa Sindical — 1 dia por empregado.....                                   | 0,02 %  |
| 3) Serviço de aprendizagem.....                                               | 1,00 %  |
| 4) Sesi .....                                                                 | 2,00 %  |
| 5) Férias — 15 dias.....                                                      | 5,26 %  |
| 6) Remuneração aos domingos e feriados :                                      |         |
| (52 domingos e 13 feriados, % sobre 285 dias de trabalho.....                 | 22,80 % |
| 7) Legião Brasileira de Assistência.....                                      | 0,38 %  |
| 8) Pagamento por doença :                                                     |         |
| (2/3 do salário durante 15 dias).....                                         | 0,22 %  |
| 9) Acidentes do trabalho.....                                                 | 3,00 %  |
| 10) Maternidades :                                                            |         |
| (12 semanas, mais 4 quando necessário).....                                   | 0,05 %  |
| 11) Ausência por causa de falecimento ou nascimento de pessoa da família..... | 0,04 %  |
| 12) Indenização de despedida :                                                |         |
| (um mês por ano).....                                                         | 0,22 %  |
| Total.....                                                                    | 42,05 % |

(\*) Não inclui a obrigação de pagamento durante o serviço militar, nem a de manter refeitórios sempre que há mais de 300 empregados.



# Assistência aos cegos

## Alguns aspectos fundamentais do problema

ARY C. FERNANDES

O Autor do presente trabalho, especialista em assuntos de assistência social, focaliza aqui alguns aspectos, particularmente importantes, do problema de cegos e amblíopes. Além de por em evidência fatores que ocasionam o desajustamento social desses deficitários, ou que para eles contribuem, passa em revista os principais setores de um programa assistencial específico.

Nesta primeira parte de seu trabalho, o Autor focaliza a experiência adquirida pelos Estados Unidos da América, quanto à educação da criança e à reeducação do adulto cego, e analisa o problema da colocação de cegos e amblíopes em atividade lucrativa, como ponto básico da readaptação social e econômica, forma de assistência construtiva que deve ter prevalência sobre outras, de caráter meramente paliativa. (N. da R.).

ASSISTENTES sociais, como todos aqueles que, por quaisquer motivos, ganharam experiência no contacto com cegos e amblíopes, sabem que estes constituem grupos difíceis, pela peculiaridade dos problemas psicológicos, sociais e econômicos que apresentam.

Bem fácil é imaginar que a perda da visão — isto é, de um dos mais diretos e eficientes meios de que dispõe o homem para conhecimento da realidade e do mundo exterior — não pode deixar de trazer consigo sérias repercussões sobre o psiquismo daqueles que, por esse fato doloroso, passam desde logo a se caracterizar pela condição de indivíduos fisicamente deficitários.

O problema das relações da criança com o mundo exterior, tão importante para o desenvolvimento do psiquismo, avulta em significação no caso do cego de berço e, quando não devidamente solucionado, provoca estados de ansiedade e de

angústia. Por vezes tão ensimesmada se torna a criança cega, que, encapsulada dentro de seu mundo próprio, ela aparenta ser débil mental.

Para os cegos de berço, como para aqueles a quem a cegueira fere rudemente na juventude, na madureza ou na velhice, o mundo dos videntes raramente contribui para seu ajustamento psíquico, errando por excesso de zelo, carinho e assistência individual, ou por falta de compreensão e de habilidade. Demasiadamente mimados sob certos aspectos, injustamente rejeitados sob outros, os cegos tendem a criar ressentimentos e complexos de inferioridade, que o tempo agrava. Por vezes tornam-se hostis, agressivos e turbulentos, quando não são tímidos e desconfiados — quase sempre situados nos polos extremos do desajustamento social. E nem sequer podem realmente constituir um grupo social à parte, pois cegos há de tôdas as idades, capacidades e camadas econômico-sociais, sem que entre eles haja de fato um denominar comum, de vez que a cegueira é apenas uma condição física, e não um estado social.

A responsabilidade dos videntes pelo desajustamento dos cegos vai mais longe, sempre pecando por excesso e por deficiência. Se se procura ajustar economicamente o cego, dando-lhe profissão compatível com seu estado físico, o vidente por sua conta imagina por exemplo que o cego tem sempre grande pendor pela música, enquanto lhe nega acesso a tantas atividades em que pode ser tão eficiente ou mais que o homem normal.

A questão comportaria análise minudente e longa. Mas este simples esboço basta para evidenciar que a assistência social aos cegos comporta duas ordens de dificuldade: — as que são intrínsecas, inerentes à condição de *deficit* físico por eles apresentada; e as que decorrem da incompreensão e inabilidade dos videntes, dificultando-lhes o ajustamento social.

Tal como os demais campos de serviço social, a assistência aos cegos foi a princípio apenas ativi-



dade filantrópica, lutando com a insuficiência e a incerteza de fundos financeiros para custear iniciativas que, embora louváveis, eram tènicamente insatisfatórias. Grande era o número de cegos mendigos nas ruas, ou internados em asilos gerais. Posteriormente, criaram-se asilos próprios, em que mulheres executavam trabalhos de agulha, e homens, atividades manuais de oficina; mas ali a vida era sempre triste, monótona e pouco ou nada construtiva. Já no fim do século passado iniciou-se o movimento de busca de trabalhos adequados, ao lado de videntes, na indústria. A definitiva aceitação e divulgação do sistema Braille, de escrita pontilhada em relêvo e leitura pelo tato, abrindo novos horizontes à educação dos cegos, veio colocar o problema em termos técnicos.

Assistir aos cegos é hoje uma tarefa especializada, que compreende dois setores bem distintos:

a) o da prestação de *auxílio* aos desvalidos — forma de assistência meramente paliativa, reminiscência do movimento caritativo de proteção ao “pobre ceguinho”, mas que, em determinados casos, ainda é necessária;

b) o da *readaptação* dos válidos — forma de assistência construtiva, que cada dia ganha maior prevalência sobre a primeira.

Além disso, aqui também aparece o problema, sempre difícil, da coordenação administrativa e técnica com muitos outros serviços assistenciais (saúde, bem estar social, etc.).

Um programa de assistência aos cegos comportaria o seguinte desdobramento:

1. estatística da cegueira e localização de pessoas cegas e amblíopes;
  2. educação de cegos e amblíopes menores;
  3. reeducação de cegos e amblíopes adultos;
  4. orientação profissional;
  5. instalação e gerência de oficinas de trabalho lucrativo;
  6. colocação de cegos e amblíopes em atividade privada lucrativa;
  7. concessão de pensões ou abonos;
  8. outras formas eventuais de assistência a cegos indigentes;
- e, correlatamente, o problema fundamental de
9. prevenção da cegueira e organização de classes de conservação da visão.

As estatísticas, relativas à incidência da cegueira e suas causas, via de regra, são falhas, pois apenas em pequena minoria de casos os diagnósticos são feitos por oftalmologistas, e ainda não há uniformidade de critério o que se deva considerar cegueira — se a perda total da visão, ou se a perda da capacidade visual a tal grau que impeça o indivíduo de manter relações normais com o mundo físico circundante e exercer atividades normais, inclusive as de conquista dos meios de subsistência.

Para o trabalho assistencial, grande é a falta de inquéritos amplos e fidedignos sobre as causas de cegueira e ambliopia. Pode-se mesmo afirmar, sem exagero, que, partindo de informações omisidas nesse sentido, dificilmente se poderá atingir ao mínimo de eficiência desejável. Eis porque a Sociedade Nacional de Prevenção da Cegueira, dos Estados Unidos da América, partiu para o seu programa assistencial somente depois de exaustivo inquérito sobre as causas de cegueira, muito variáveis segundo as diversas regiões do país: — negligência e maus hábitos, entre os mineiros — aqui, acidentes no trabalho — ali, tracôma, etc.

O capítulo da educação de cegos e amblíopes menores não dá margem à discussão sobre a quem melhor convém atribuir a responsabilidade de manter e administrar o sistema educacional, — se à iniciativa privada, se aos poderes públicos. Os norte-americanos, campeões da primeira corrente, aqui são obrigados a transigir, e desde que em 1837, no Estado de Ohio, surgiu o primeiro educandário especial para cegos, reconhecem a responsabilidade do poder público pela educação dos cegos e amblíopes. Já em 1927, dos 48 Estados da União, 43 mantinham uma ou mais escolas especiais para cegos e amblíopes, e apenas em alguns poucos havia escolas privadas, as quais, entretanto, eram oficialmente subvencionadas e controladas.

Freqüentemente governos estaduais e municipais exercem ação conjunta, mais econômica e mais eficiente. De modo geral, os auxílios financeiros, concedidos pelos governos estaduais aos municipais e, em alguns casos, às instituições privadas, cobrem a diferença das despesas de educação normal e da de uma criança cega ou amblíope, mais cara.

No que se refere à posição administrativa das escolas especializadas, dentro da organização da assistência às crianças fisicamente deficitárias, os



norte-americanos admitem várias soluções, de subordinação a:

- a) instituições especializadas de assistência, regidas por conselhos administrativos próprios (16 Estados);
- b) serviços gerais de assistência social (12 Estados);
- c) departamento estadual de educação pública (6 Estados);
- d) comissão diretora de educandários superiores e especializados (4 Estados);
- e) direção independente, diretamente subordinada ao Governador do Estado (2 Estados).

Quase sempre tais escolas são dirigidas por um técnico em assuntos educacionais, e o diretor do departamento estadual de educação é membro nato de seu conselho administrativo.

Nos poucos Estados da União norte-americana, que não possuem escolas especiais, a educação de crianças cegas ou amblíopes se faz em escolas públicas, ora em classes comuns aos videntes (o que é péssima solução), ora em classes especiais para cegos e amblíopes e outros deficitários.

Nas esferas de governo estadual e municipal, os serviços correlatos de assistência à criança cega ou amblíope ora são ministrados por unidades assistenciais gerais, ora por unidades especialmente dedicadas a essa clientela. Na primeira hipótese, a coordenação administrativa é atribuída a comissões ou conselhos, dos quais participam representantes dos diversos setores.

A reeducação dos cegos e amblíopes, que perderam ou tiveram a capacidade visual reduzida já em idade adulta, só pode ser feita em instituições especializadas nas tarefas de orientação e readaptação profissional.

Em tempos idos, pensava-se que se deveria criar instituições especiais para a reeducação desses indivíduos. A experiência, adquirida após a primeira e a segunda guerras mundiais, provou, ao contrário, que mais conviria, para os próprios cegos e amblíopes, a reeducação ao lado de outros portadores de deficits físicos. A mais rápida reintegração social, assim obtida, compensa certos problemas de administração escolar, que a presença dos cegos apenas agrava um pouco, mas que, mesmo sem eles, não poderiam ser anulados, pois a educa-

ção dos deficitários adultos é sempre e em grande parte um trabalho de casos individuais.

Os norte-americanos, seguindo o exemplo colhido em diversos países europeus, procuraram instalar, nas grandes cidades de vários Estados da União, oficinas de trabalho industrial lucrativo só para cegos, fazendo o possível para nelas reunir os cegos, adultos e válidos desses Estados.

Geralmente pagavam salários um pouco superiores ao valor real do trabalho produtivo de cada um, pois do contrário o ganho seria insuficiente para o sustento de vida.

A idéia dominante era preparar o cego para exercer trabalho lucrativo em empresas privadas de comércio e indústria. Entretanto, exceção feita a poucos casos, dentre os quais é muito conhecido o de Henry Ford, os empregadores ofereceram grande resistência em aceitar os cegos e amblíopes, exagerando o risco que estes pudessem oferecer quanto a acidentes no trabalho. Essa atitude negativa, tão pouco esclarecida, trouxe conseqüências más, que praticamente invalidaram ou destruíram a obra de ajustamento social, visada por tal iniciativa.

Com efeito. Os cegos e amblíopes, egressos dessas oficinas ou escolas de trabalho, procuravam atividades lucrativas que pudessem ser exercidas a domicílio ou em pequenas oficinas, nas quais vários deles trabalhassem sós, dispensando o contacto com videntes.

Dedicavam-se, então, os cegos à afinação de pianos, fabricação de brinquedos, de pequenos objetos, de vassouras e espanadores, à tecelagem de tapetes, empalhamento de cadeiras, trabalhos de vime, e outras atividades do mesmo gênero.

Ficavam, pois, na posição de verdadeiros artesãos "medievais", incapacitados para concorrer, em condições razoáveis, com aqueles que se integravam no sistema econômico vigente.

Os salários curtos, que auferiam, não eram de molde a despertar entusiasmo entre os cegos. Muitos conformavam-se com a situação. Entre os que continuavam nessas atividades de operários, encontrava-se grande número de cegos, provenientes de famílias de classe média, cujos parentes e amigos exerciam profissões qualificadas ou "superiores"; e, humilhados, desenvolviam a mentalidade do "parente pobre". Outros, menos ciosos



de sua própria dignidade, confrontavam os cinco dólares diários, que ganhavam, com os dez ou vinte, que facilmente obteriam com a mendicância; e para ela caminhavam.

Vê-se, pois, que a iniciativa deu resultados muito menores do que se poderia esperar.

Para remediar tais casos, procurou-se a medicação, apenas sintomática e paliativa, de conceder

abonos ou pensões, suplementando os poucos salários ganhos nessas oficinas ou nos trabalhos de "biscate".

A melhor solução, conveniente e construtiva, viria depois.

Deixemos, porém, para a próxima oportunidade, o exame desses problemas, e de outros, que ainda merecem atenção no capítulo da assistência social a cegos e amblíopes.





## O novo Boletim de Merecimento

MOACIR DE MATOS PEIXOTO

*O Autor do presente trabalho, em tese aprovada para técnico de Administração do D.A.S.P., já teve ocasião de demonstrar os seus conhecimentos sobre o problema da promoção. Por isso, este seu artigo sobre o atual Boletim de Merecimento, confirma suas idéias acerca do assunto. E' estudo crítico, da análise racionalizada, o que o Autor apresenta. Mostra defeitos e imperfeições do antigo Boletim; virtudes e fundamentos que possui o atual.*

*Assunto do momento para o setor da Administração Pública, trata-se de um bom estudo explicativo sobre a matéria, de interesse para todos os funcionários da União. (N. da R.)*

A promoção dos funcionários civis federais se rege por novo Regulamento.

De há muito urgia que se fizesse completa reforma no Regulamento e, principalmente, no Boletim de Merecimento. Diversas tentativas, aliás, se ensaiaram nesse sentido, quer por parte de funcionários, quer por iniciativa de órgãos da administração.

Nos três concursos, já realizados, para a carreira de Técnico de Administração, do D.A.S.P., numerosas foram as teses apresentadas, algumas das quais aprovadas, oferecendo interessantes sugestões quanto ao aperfeiçoamento do sistema de promoções. Nesse mesmo sentido, também, foram aprovados alguns trabalhos, apresentados aos concursos de monografias, realizados pelo D.A.S.P.

Outrossim, o Ministério das Relações Exteriores e o Conselho de Administração do Pessoal, do D.A.S.P., por mais de uma vez estudaram a reforma do Regulamento, a qual, todavia, por motivos que não cumpre aqui analisar, não chegou a concretizar-se.

E' verdade que, por diversas vezes, foi o aludido Regulamento alterado, mediante numerosos decretos, a ponto de se haver transformado em verdadeira colcha de retalhos, com artigos totalmente revogados e outros substancialmente modificados.

Essas alterações, no entanto, por isso que foram levadas a efeito isoladamente, não guardaram entre si a desejável uniformidade de conjunto. Muito pelo contrário, refletiram sempre a pressa e a improvisação, no sentido de corrigir eventuais defeitos, apontados pela prática.

Era natural que o aludido Regulamento apresentasse falhas, não só por ter sido a primeira tentativa racional para solucionar o problema em todo o serviço civil federal, considerado em conjunto, mas, também, porque foi expedido antes do Estatuto dos Funcionários que inovou alguma coisa a respeito.

E' preciso, porém, salientar, que as inovações estatutárias não constaram de nenhuma das referidas reformas, porquanto sempre se entendeu que, prevalecendo o texto do Estatuto, desnecessário seria alterar, para tal fim, o Regulamento.

No concernente ao Boletim de Merecimento, jamais se fez alteração de vulto. Não obstante, todos os que se dedicam à administração de pessoal são unânimes em reconhecer que o antigo Boletim não satisfazia, em absoluto, às finalidades para que foi criado.

Com efeito, auscultando a opinião de diversos funcionários, em exercício nos mais diferentes setores da administração federal, jamais encontramos quem defendesse o mencionado Boletim.

Todos eram acordes em que o mesmo deveria ser substituído. Então, o quesito relativo à "firmeza de caráter e discreção", era objeto de repúdio geral.



Analisando os diversos sistemas de apuração de merecimento, tivemos oportunidade de expender as seguintes considerações (1) :

"Julgamos que, se a avaliação do merecimento se baseasse em respostas precisas a quesitos previamente formulados, seria muito mais objetivo e daria lugar a menores divergências o julgamento dos chefes.

"Sim, porque a objetividade é tanto maior quanto menor o campo em que pode variar. Há muito maior dificuldade em se situar o merecimento de um funcionário na escala de 0 a 10, do que em defini-lo por meio de respostas precisas como : sim, mais ou menos, não.

"Tal sistema é adotado no Banco do Brasil e tem dado bons resultados. Contudo, nesse estabelecimento há quesitos que são por demais subjetivos, dando margem a mais de uma interpretação, como : é dotado de espírito de cooperação ? é ponderado ? Um chefe pode entender que ser ponderado é algo muito diferente do que pensa outro.

"Por isto, os quesitos devem ser o mais possível objetivos, isto é, devem referir-se a certos e determinados fins, embora tal restrinja seu campo de aplicação; assim, ao invés de perguntar se um funcionário é ponderado, melhor seria formular dois ou mais quesitos sobre o assunto, encarando a ponderação sob vários prismas, como : merece plena confiança o seu trabalho ? assume de bom grado a responsabilidade de seus atos ? é escrupuloso e eficiente na execução dos trabalhos de rotina ?

"E' verdade que tal desdobramento encara a questão sob aspectos que talvez não lhe sejam inerentes. Isto, porém, é antes vantagem que inconveniente, porque dá maior flexibilidade aos quesitos, sem lhes tirar o grau de objetividade necessária à perfeita compreensão do seu enunciado".

Foram os princípios acima contidos que presidiram à elaboração do novo Boletim.

Quesitos há cuja idéia central como que se repete. Assim acontece, por exemplo, com os de ns. 4 e 5 (4. Traz em dia os serviços normais ? 5.) E' satisfatória a quantidade de trabalho produzido ?.

Poder-se-á concluir que, nesse caso, algum é desnecessário.

Ocorre, porém, que, em hipótese como a focalizada, a apuração do merecimento gira em torno de aspectos reputados por demais importantes para serem expressos em uma só resposta.

Então, o que se procurou realizar foi a ponderação matemática, por meio do desdobramento dos quesitos (2).

De fato, embora se possa argumentar que não são coisas rigorosamente idênticas o trazer em dia os serviços normais e a quantidade satisfatória do trabalho produzido, não resta dúvida que ambos esses quesitos dizem respeito à produção do funcionário no trabalho, aspecto importantíssimo da apuração da eficiência. Esta, por sua vez, é fator preponderante do merecimento.

O funcionário que, dêsse ponto de vista, fôr considerado excepcional, deve ver seu valor confirmado em duas respostas positivas, o que lhe assegura duplo número de pontos, relativamente a outro aspecto não tão importante do merecimento, apurado em qualquer dos demais quesitos.

Portanto, em vez da aparente inutilidade de um dos quesitos, em casos como o exemplificado, o que se observa, no novo Boletim de Merecimento, é a preocupação de se focalizarem determinados aspectos da maneira mais objetiva possível, por meio de desdobramentos bem compreensíveis das mais importantes questões.

Com isto se facilita o julgamento do chefe e se dá tratamento equânime aos funcionários, cuja eficiência se procura estimular e prestigiar, no interesse, aliás, da própria administração.

Outra questão que cumpre examinar no novo Boletim é a referente à maneira de responder o chefe aos quesitos formulados.

A resposta poderá ser expressa dos seguintes modos :

- a) por extenso;
- b) por meio de símbolo ou abreviatura; e
- c) pela indicação do número correspondente.

Respondendo por extenso, a autoridade deverá escrever, relativamente a cada quesito, uma das seguintes expressões : *sim, mais ou menos, não*.

Adotando-se o princípio do símbolo ou abreviatura, o chefe deverá indicar, do mesmo modo, o sinal correspondente.

Pelo sistema de números, ao invés de ser indicada a resposta cabível, será escrita a quantidade de pontos que cada resposta vale.

1) MOACIR DE MATOS PEIXOTO — *O Problema da Promoção; alguns aspectos* — Tese ao concurso de 1941 para Técnico de Administração — Edição do D.A.S.P., Imprensa Nacional, 1941 — págs. 33-34.

2) Veja-se a obra citada, pgs. 34-37.



A resposta por extenso é, sem dúvida, a ideal, porque aí não precisa o chefe preocupar-se com fatores outros que não a veracidade de sua afirmativa em relação a cada quesito.

A autoridade, portanto, não ficará adstrita aos possíveis efeitos numéricos de seu julgamento. Além disso, ficará, de certo modo, diluída a tendência para melhorar o julgamento, com o fim de favorecer o funcionário, pela atribuição de maior índice de merecimento, fator êste de grande importância na competição com os demais colegas.

Essa tendência se manifestou bem nítida na vigência do anterior Boletim de Merecimento. Os pontos eram dados em escala variável de 0 a 10, a 20 e a 30, conforme o conjunto de condições a que dissessem respeito.

Últimamente se vinha observando, no serviço público, quantidade extraordinária de funcionários excepcionais — como tais considerados os que obtivessem pontos máximos.

Na verdade, porém, os pontos máximos eram conferidos indistintamente a todos os funcionários, devido àquela tendência de não desejar o chefe prejudicar seus subordinados, no confronto destes com os demais colegas.

Em vista disso, a promoção por merecimento, devido ao critério vigente de desempate, se resolvia em favor do que tivesse maior antiguidade.

Se o chefe, todavia, não tiver de escrever o número correspondente ao valor das respostas, há maiores possibilidades de ser mais fidedigno o seu julgamento, principalmente se o órgão de pessoal competente levar a efeito convincente campanha de orientação e propaganda dos objetivos almejados por uma eficiente apuração do merecimento.

A resposta por meio de símbolo ou abreviatura tem os mesmos característicos e vantagens da resposta por extenso.

Além disso, tal tipo de resposta economiza o tempo do chefe, que não precisa escrever as expressões já indicadas. Conforme consta do Boletim, basta escrever as abreviaturas de *s*, para sim; *m*, para mais ou menos; *n*, para não.

Convém também considerar o inconveniente, digamos, de natureza gráfica, de apresentação do Boletim. O modelo teria de conter muito maior

espaço para as respostas, espaço êsse que seria calculado para abranger a expressão “mais ou menos”, com tipo de letra bastante graúdo, de modo que pudesse atender às autoridades de caligrafia ampla.

Com essa alteração, o modelo não poderia estar contido, como atualmente, em uma só fôlha; de certo abrangeria duas e, talvez, três, como é óbvio, encareceria sensivelmente a sua confecção, sem trazer vantagens compensadoras do seu custo.

A resposta pela indicação do número de pontos correspondentes tem a vantagem de diminuir o serviço do órgão de pessoal, que receberia os Boletins já em condições de serem calculados, para o efeito da indicação do índice de merecimento.

Mas essa vantagem seria de bem pequena significação, quando comparada com os graves inconvenientes, já apontados, de facilitar a tendência para o aumento de pontos, falseando, destarte, o julgamento.

Não é que, com o sistema adotado no Boletim, seja impossível aquêle falseamento; não. Mas é de se presumir que, salvo na hipótese de má fé por parte do chefe, cada quesito tenha a resposta julgada essencialmente justa.

Essa justiça, no sistema numérico, seria, de certo modo, obumbrada pelo próprio valor do número, que apareceria desde logo, não apenas como mera resposta, mas, sim, como parcela que iria influir na colocação do funcionário dentre os concorrentes à promoção.

Ora, o ideal é que o chefe, ao preencher o Boletim, não se preocupe em absoluto com a tradução numérica do seu julgamento, mas apenas, e exclusivamente, em responder, com honestidade, consciência e veracidade, a cada um dos quesitos formulados.

E foi exatamente, senão para atingir êsse objetivo pelo menos para aproximar-se dêle o mais possível, que se preferiu, ao sistema das respostas numéricas, o das abreviaturas.

Com o novo Boletim, estamos certos, se deu novo passo em matéria de administração de pessoal no Brasil, passo êsse que tem maior mérito por dirigir-se à senda reconhecidamente intrincada e áspera — a apuração da eficiência no serviço público.



## *Seleção de pessoal e exame médico antes do ingresso no emprêgo*

ARLINDO VIEIRA DE ALMEIDA RAMOS

*Ninguém desconhece mais a importância da seleção de indivíduos, sob ponto de vista intelectual e de sanidade mental ou física, para o ingresso no emprêgo. O autor dêste artigo mostra, circunstancialmente, os benefícios que disso resultam, tanto para o empregador como para o empregado.*

*Após fazer diversas considerações em torno do assunto, termina por apresentar uma série de conclusões que vêm reafirmar o seu ponto de vista no que concerne à aplicação desse método. (N. da R.).*

**N**ÃO é preciso salientar a importância da fixação de normas e técnicas, cada vez mais aperfeiçoadas, para o exame médico de ingresso no emprêgo. Ainda, recentemente, a administração pública estudava a aposentadoria, por motivo de saúde, de funcionários recém-nomeados.

Quanto à apreciação da sanidade, descuidos podem ser evitados com investigações sistemáticas, inclusas na rotina dos exames, e a centralização dêsses exames em órgão bem aparelhado no que diz respeito ao pessoal e material. Quanto ao julgamento das aptidões físicas, às vezes exigidas para o trabalho, podem ser colhidos dados valiosos, com providências tomadas regularmente, permitindo comparar, dentro dos grupos, os requisitos individuais, e concluir sobre as maiores possibilidades de cada pessoa para a função em aprêgo.

Ocorre realçar, contudo, a importância impressa no campo da seleção profissional, pela prova de sanidade e aptidão física, para manter critério de imparcialidade e apreciação objetiva dos dados. Urge conservar uma posição dentro do processo, de modo a não desmerecer, por imperfeições de sua prática, o sistema de seleção cujos bons resultados têm orientado a administração em

outros países e que, no nosso, já começa a influir sobre o problema adequado, do homem escasso na imensa extensão territorial.

Na seleção profissional, o exame médico para ingresso, a princípio, chamou a atenção para depois consolidar a noção do valor das provas sistemáticas na admissão ao trabalho.

Ainda entre nós, não se pensava na seleção profissional, aplicada regularmente, na escolha racional do homem para o serviço, com suas fases de exame físico, mental, de aptidões e conhecimentos, e já algumas companhias e repartições exigiam atestado de saúde ou sanidade dos candidatos a emprêgo. Perdiam os diretores assim, praticamente, a autoridade absoluta na admissão de seus empregados, submetendo-os antes à habilitação do serviço médico.

Mais tarde, haviam de antecipar-se à admissão, os exames de conhecimentos e aptidões. Depois, deu-se mais um passo — as provas coletivas — visando obter os melhores entre os pretendentes. Afastava-se, assim, cada vez mais, o fator subjetivo, para apreciar, de modo impessoal, a capacidade em relação com a função.

Para os serviços públicos, há muito tempo, se vinha exigindo, para as nomeações, o atestado de sanidade. Por fim, em 1938, com a realização sistemática dos concursos para ingresso nos cargos públicos (sistema já prescrito na Constituição de 1934 e, por último, ratificado na de 1946), tornou-se o exame médico de caráter nitidamente seletivo, como prova físico-somática, ao lado dos testes mentais e profissionais na seleção inicial do funcionalismo público.

As empresas industriais e comerciais de grande vulto, bem como as instituições autárquicas seguiram a mesma orientação, passando sem escala do exame médico sistemático para as provas iniciais coletivas de conhecimento. E, já agora, a



evolução se processa regularmente, tendendo a estender-se cada vez mais. Não há mês ou mesmo semana que não figurem nos jornais, anúncios de aberturas de provas ou concursos para bancos, escritórios comerciais, empresas de transporte, laboratórios. Os estabelecimentos de menores proporções todavia, persistem na exigência aos recém-admitidos, apenas do exame das condições de saúde.

Registra-se mesmo aí um progresso. Não é aceito mais candidato, por simples simpatia ou indicação do gerente ou diretor. Há imposição inicial, que independe da vontade ou arbítrio patronal: — o exame de sanidade. Assim, alinha-se a finalidade que colima a seleção: — afastamento da proteção e da apadrinhagem no preenchimento dos empregos, consolidando-se o princípio de que deve haver, para benefício da empresa, e do próprio empregado a melhor escolha, segundo a capacidade.

Alguns motivos dessa exigência preliminar vão sendo conhecidos, levando à convicção os donos ou administradores das companhias e empresas.

O exame prévio de saúde, como todos os outros exames de seleção profissional, procura atingir o objetivo comum que se pode resumir em obter melhores trabalhadores para as funções. Quanto ao de sanidade e capacidade física, evita o ingresso de portadores de moléstias infecciosas que podem mais tarde propagá-las; previne a admissão de pessoas sujeitas a enfermidades que se agravam no trabalho; possibilita orientar melhor o trabalhador parcialmente incapaz quanto à saúde, para outras atribuições mais compatíveis; encaminha para tratamento adequado e preventivo trabalhadores já com perturbações orgânicas; afasta causas pessoais de acidentes e moléstias profissionais.

Evidentemente, aí estão razões, ao mesmo tempo, favoráveis ao patrão e aos trabalhadores.

Dêste modo, o exame médico se recomenda, para todos os trabalhadores que ingressam no serviço; não há razão para que seja somente exigido excepcionalmente, quando o mestre ou o gerente se mostra mal impressionado com o físico ou aparência do candidato.

Este mesmo critério deve ser estendido para todos os exames de seleção. E os argumentos, tirados da importância e imprescindibilidade do

exame médico, são convincentes para recomendar as provas de conhecimento do trabalho e de aptidões próprias ao serviço.

Deixa assim, de modo geral, a seleção ou escolha inicial de ser fruto do arbítrio ou decisão exclusiva dos chefes e diretores, para decorrer de técnicas e normas regulares, idênticas e imparciais, aplicadas a todos os candidatos. Compreende-se a oposição que a princípio se enfrenta nesse particular. Vai-se de encontro à vaidade e senso de poder ou mando dos diretores e chefes. Perdem eles assim, a competência que julgavam ser-lhes exclusiva de escolher, por sua própria conta, seus subordinados. A observação e a experiência vêm provando que, de modo geral, o critério do chefe é empírico e muito falho. As análises pormenorizadas do trabalho têm evidenciado o que Taylor já havia afirmado não conhecerem os superintendentes e diretores-gerais, apesar de capazes, realmente senão pequeno número de técnicas ou métodos de trabalhos de que as especialidades se podiam orgulhar no momento. E assim a escolha se baseia em dados insuficientes e na maior parte em primeiras impressões eivadas de elementos sentimentais.

A seleção inicial, quer encarada sob o prisma médico, quer sob o da apuração de conhecimentos e aptidão, é um problema complexo, verdadeira especialidade ou técnica (pois estas duas palavras são sinônimas no caso) e que não deve ser entregue a improvisados, sem preparo prévio no assunto. Pode-se condenar a seleção que, sem base técnica, é feita por mestre, chefe de escritório, ou diretor interessado, de momento para outro, guindado em selecionador de empregados. As provas que conformam a seleção devem ser articuladas estreitamente, inclusive a de sanidade e aptidões físicas. A análise funcional do trabalho fornece os dados e instruções que cumpre ao médico examinador seguir, para realizar com eficiência a tarefa que lhe cabe; como também, mostra dados para as provas restantes.

Diz Ling (*Recent Advance in Industrial Hygiene and Medicine*, London, Churchill, 1937, pág. 2):

“Um exame médico para fim de seleção profissional difere de certo modo do exame clínico comum. Para isto, a análise do trabalho deve estar na mão do médico”.

Nesta análise de trabalho vêm especificada as qualidades e aptidões próprias ao serviço, em



forma de instruções, mencionando o tipo do trabalho, seus característicos e aptidões físicas mais necessárias para desempenho das funções, bem como as contra-indicações presumíveis.

Dêste modo, dois objetivos são visados no exame médico para seleção inicial:

- a) clínico ou de sanidade; e
- b) físico-somático ou de aptidões morfo-fisiológicas.

São aspectos demais conhecidos, mas deficientemente explorados nestes exames prévios, quer em empresas particulares, quer em serviços públicos. A parte clínica costuma ser objeto de pesquisas minuciosas, mas os aspectos funcionais, fisiológicos, típicos das aptidões do candidato para desempenho da função, são sem razão, descurados; não só por deficiência de aparelhagem, como pela utilização de técnicas e recursos pouco precisos para o fim em vista. Não há necessidade de insistir que ambas as partes são de igual importância. Enquanto a primeira evita o ingresso de doentes que podem contagiar o ambiente de trabalho e previne as freqüentes licenças, ausências ou faltas, o segundo habilita a empresa a admitir pessoas capazes, eficientes, bem ajustadas que, com seu exemplo de satisfação e alta produção, contribuem para elevação do moral coletivo.

Para resumir, quanto ao exame clínico, podem ser visados êstes objetivos, assinalados por Colis e Greenwood em "The Health of Industrial Workers":

- 1.º evitar que o trabalho prejudique a saúde do inspecionado;
- 2.º) proteger os companheiros de trabalho contra futuras infecções de que podem ser portadores os novos;
- 3.º) afastar da competição os doentes e prováveis absentistas; e
- 4.º) proteger a empresa contra simuladores e candidatos pouco escrupulosos.

É de ver-se que o exame médico, nesta fase de colheita dos dados mórbidos, não só procure as contra-indicações, mas reúna todos os dados relativos a característicos orgânicos, para final confronto com a folha das especificações que lhe vem do serviço de pessoal ou da seção de seleção.

Acrescente-se que à folha de especificação já citada, que é fornecida ao gabinete médico, se deve juntar norma ou ficha de exame que tem como objetivos:

- a) sistematizar as investigações para não ser esquecida colheita de dados importantes;

b) tornar mais breve possível o exame ou o registro das alterações; e

c) ser facilmente manejável e permitir pronta apreciação do resultado do exame.

É preciso considerar que a seleção de pessoal, obriga a inspeção de numerosos candidatos em prazo limitado, requerendo aproveitamento do tempo sem prejuízo da precisão e cuidado no exame.

Quanto à parte clínica, convém salientar como investigações gerais indispensáveis, ao lado de outras particulares às atribuições, cargos ou funções a que se candidate o pretendente: — a) anamnese, com o passado mórbido, pessoal e familiar, ambiente de vida e trabalhos anteriores, causas de despedidas, distrações habituais, vícios, de modo que o exame tenha feição psico-somática e que tais dados sejam apenas informativos para detidas apreciações em caso de dúvida no curso do exame. É de ver que muitos serviços dispensam a anamnese, porque demorada de obter e fácil de serem os dados fantasiados ou sufistificados. Nada impede contudo que possa ser obtida por escrito e com promessa de responder o candidato pelos testemunhos falsos que tais respostas anamnésicas contiverem. Em seguida o exame, obedecendo norma sistemática que evite perda de tempo, considerará as infecções com suas sequelas e as atuais em seus sintomas presentes: — abessos dentários, amigdalites, colecistites, colites crônicas, pielocistites, afecções das juntas (reumatismo), blenorragia, sífilis, ósteo-mielites, tracoma, otites purulentas, sinusites, moléstias da pele. Não se devem esquecer as alergias e predisposições para qualquer espécie de perturbações mórbidas. O exame cárdio-vascular e pulmonar, além da auscultação, ainda que sumária, não dispensa a roentegen-fotografia que deve ser generalizada a todos examinandos. O uso de aparelhos ortopédicos e protéticos deve ser verificado. O aparelho hemocitopoiético (hipertrofias ganglionares, hipertrofia do baço, alterações nos elementos figurados) fazem parte dos exames de rotina. Já se vê, aí, um mínimo de recursos indispensáveis que não autoriza seleção médica sem aparelhagem conveniente. Não prescindir da roentgenfotografia, laboratório de pesquisas, que aliás podem ser aproveitados de outra organização ou de hospital próximo, mas como a seleção em geral, tem que realizar exames em



grande número, deve ter o serviço suas instalações próprias, para evitar dilações e dispensas por dificuldades de execução.

Quanto ao exame físico-somático para surpreender as aptidões físicas dos pretendentes, especial cuidado se deve ter pelos dados que fornecem o estudo das funções a desempenhar pelo candidato após aprovação. Em todo caso, as provas funcionais e obrigatórias são: — do aparelho respiratório, do aparelho circulatório, do sistema nervoso e muscular, bem como dos órgãos dos sentidos, de modo sistemático. Os dados obtidos são registrados em expressões numéricas e obtidos por técnica sempre a mesma, para devida confrontação. É preciso notar que se devem acrescentar os elementos necessários para uma interpretação morfológica do tipo constitucional do candidato. Medidas básicas não devem ser dispensadas não só para dar idéia quanto à classificação quer dos biotipos de Pende ou mais modernamente dos somatotipos de Sheldon-Stevens, sendo que estes últimos com a antroposcopia permite concluir com simples inspeção em três posições, para posterior interpretação em relação com os traços temperamentais, ou com os psicotipos.

A interpretação dos dados colhidos nesta dupla investigação mórbida e funcional é outra tarefa delicada que cumpre ser entregue a profissional destacado para este trabalho final.

Estas considerações levam às conclusões seguintes, no desejo de que sejam as sugestões que encerram adotadas para regular execução dos exames médicos, antes do ingresso no emprego.

#### Conclusões:

a) Todo pretendente a emprego sem exceção, deve ser submetido a exame médico de seleção. Este exame

compreende duas partes: 1) de sanidade; e 2) de aspectos físico-somáticos ou funcional.

b) O profissional encarregado do exame deve receber da organização empregadora, responsável pela seleção, uma especificação das atribuições e requisitos do emprego ou cargo que o candidato irá ocupar.

c) O gabinete médico deve estar aparelhado convenientemente para proceder as investigações de tipo clínico as de ordem funcional, de modo que os resultados sejam, o mais possível objetivos, numéricos e fáceis de confrontação, tendo em vista a igualdade de tratamento a todos os candidatos.

d) O serviço médico deve organizar previamente, normas gerais de exame em que figurem todas as investigações a serem procedidas e possuir ficha para anotar os resultados colhidos, além dos quais, serão adicionados os obtidos, segundo as sugestões sobre as funções próprias ao cargo.

e) Os exames médicos para seleção não devem consistir apenas de atestados simples de saúde, com a declaração somente da aptidão ou não do indivíduo, mas mencionar claramente todos os dados anteriormente referidos.

f) Os gabinetes que investigam a parte funcional ou físico-somática devem estar aparelhados para as investigações da biotipologia quanto ao material, como quanto ao pessoal.

g) O processo de exames deve ser estandarizado e sua execução racionalizada de tal modo que se possa realizar o maior número possível deles, dentro do horário estipulado, sem prejuízo da colheita completa dos dados e precisão dos resultados apresentados.

h) Os serviços destinados a exame de grande número de candidatos devem estar suficientemente aparelhados com laboratório anexo e roentgen-fotografia, para tornar mais rápida e eficiente a marcha dos exames, sem retardamento de todo o processo seletivo.

i) É de sugerir-se às pequenas empresas, que não podem manter serviço médico autônomo, entregarem estas atividades a serviços que mantenham gabinetes suficientemente instalados ou se faça a junção de vários serviços isolados de empresas para assim contarem com aparelhamento e pessoal médico, especialmente eficientes em seleção médica de candidatos a emprego.



## Reflexões em torno da distinção entre Lei Constitucional e Lei Ordinária

PAULO DOURADO DE GUSMÃO

*O artigo em questão de autoria do doutor Paulo Dourado de Gusmão, destacado especialista do Direito, constitui um breve estudo acerca da diferença entre a lei constitucional e a lei ordinária.*

*Esse trabalho, escrito por quem conhece o assunto em torno do qual borda considerações que assinalam os aspectos das normas de leis que regem o País, pelo cunho inédito e atual, justifica a sua inserção neste número da "Revista do Serviço Público".*

**D**E todas as distinções, que se podem admitir em matéria de norma jurídica, a de norma constitucional e a de norma ordinária são mais importantes.

Podemos compreender as normas constitucionais em dois sentidos: em um sentido substancial e em outro formal. Do ponto de vista substancial chamamos por norma constitucional aquela que tem por conteúdo matéria constitucional. Entende-se por matéria constitucional a que estabelece a organização política do Estado, fixando na carta magna os postulados ético-político-econômicos, historicamente dominantes. Neste sentido, norma constitucional traduz um regime político histórico. Já Aristóteles (Política IV) concebia a Constituição como sendo um ordenamento do Estado estabelecido de fins e funções. Mas a norma constitucional não só fixa as funções do Estado, a organização dos poderes como também estabelece as garantias das liberdades individuais e os deveres do homem. Por conseguinte, tudo o que diz respeito à estrutura e à organização, às funções, aos poderes do Estado e às relações do indivíduo com o mesmo, é matéria constitucional. E' comum modernamente encontrarmos no preâmbulo ou no corpo das constituições, uma declaração de di-

reito (1). Deve-se ao direito natural a origem destas declarações e o próprio termo "declaração de direitos" nos demonstra que se tratam de direitos anteriores ao direito positivo não fazendo este mais do que declará-los. Todavia, a moda de fixar-se na matéria constitucional os direitos fundamentais do homem, generalizou-se e quase todas as constituições a estabelecem. Constituem essas declarações a carta das liberdades individuais e a armadura do homem contra o arbítrio do Estado. Em doutrina, discutiu-se se as normas constitucionais que fixam esses direitos constituem verdadeiras regras *iuris* ou se são preceitos programáticos, filosóficos, enquanto a maioria dos autores sufragaram a opinião de que são verdadeiras normas jurídicas, pois do contrário não atingiriam à sua finalidade. Historicamente, a primeira declaração de direitos foi elaborada pela América, a *Bill of Rights* dos americanos que foi incluída na Constituição de Massachusetts de 1780 e, posteriormente na de Filadélfia; porém a "Déclaration des droits de l'homme et du citoyen", da Constituição Francesa, de 3 de setembro de 1791, foi que influenciou nas demais cartas constitucionais do continente europeu e do continente latino-americano. A Constituição Francesa de 1791, fixando em suas primeiras normas esses direitos fundamentais do homem antes das regras que estruturaram o Estado, traduzia os postulados filosóficos do jusnaturalismo, que colocava o indivíduo em prioridade com o Estado. Essa declaração de direitos, fruto das ideologias da Revolução Francesa, achava-se impregnada por um puro individualismo, sendo que nas constituições modernas procura-se concili-

(1) BATTAGLIA (F) — La carte dei diritti, Firenze 1934; CESARINI SFORZA (W), La dichiarazione dei diritti, Bologna 1915; DEL VECCHIO (G) La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino nella Rivoluzione Francese 1903; RADULESCU (A) Doveri e diritti nella nuova Costituzione della Romania, in Riv. Int. di Fil. del Dir. 1939, fasc. III-IV, p. 240 e seg.



liar o binômio: indivíduo e Estado numa carta de direito de cunho socialista, impondo-se deveres ao homem frente à coletividade, restringindo-se não só algumas liberdades individuais como o direito de propriedade em benefício do bem comum, sem, contudo, violar aquêlê mínimo de direitos indispensáveis a uma vida com dignidade. Nesse sentido, temos a restrição dos direitos subjetivos e a apologia da teoria do abuso do direito, a qual só pode ser compreendida num clima em que o interesse social predomine sobre o individual e que o direito se ache impregnado de preceitos morais.

Pelo exposto vimos como é vaga e imprecisa de ser determinada a matéria constitucional, a qual, dia a dia, se amplia com a ingerência do Estado nas relações de direito privado. Daí ser difícil, no sentido material, definir a constituição. Num sentido lato, constituição é tudo que caracteriza um sêr, diferenciando-o dos demais. Nessa acepção do termo, o problema torna-se insolúvel e, por constituição, chamaremos qualquer ordenamento jurídico de qualquer instituição. Mas a constituição, no sentido técnico jurídico, é a organização jurídica da qual historicamente nenhum Estado pôde, pode ou poderá prescindir. São os princípios estruturais do Estado que fixam as suas relações com os demais Estados e com os indivíduos subordinados à sua soberania, estabelecendo às suas funções, o equilíbrio dos poderes. Nesse sentido a constituição é a lei básica.

O Estado que possua uma constituição é um Estado constitucional. Estado constitucional é, pois, todo aquêlê, independente do regime dominante, que possua uma lei básica, organizado em função de um princípio ordenador, que cumpra a constituição e faça cumpri-la. Não pode ser acolhida a opinião de que o Estado constitucional é o Estado representativo, pois se assim o admitíssemos identificaríamos a constituição com um tipo histórico de regime político, o que seria paradoxal. Dessa forma, em regra, todo o Estado que possua uma lei básica é um Estado constitucional. O Estado constitucional pressupõe a diferenciação das funções normativa da administrativa e da jurisdicional, as quais devem ser exercidas por órgãos diversos. A centralização ou acumulação na mão de um homem dessas três funções do Estado traduz um clima de tirania, ou de possibilidade de arbitrariedade incompatível com o Estado constitucional que é um Estado de liberdade.

Estabelecida a conceituação substancial da norma constitucional, deixando-se de examiná-la do ponto de vista formal que será objeto da segunda parte dêste trabalho, passemos a determinar o conceito de norma ordinária.

Enquanto a norma constitucional é de direito público, a norma ordinária é de direito privado ou de direito público. A *lex ordinária* é, pois, aquela que por conteúdo não tem matéria constitucional, tendo por limite os princípios da carta magna. Por conseguinte, a lei ordinária distingue-se da constitucional pelo seu conteúdo.

2. Do ponto de vista formal, a lei constitucional distingue-se da lei ordinária, nas constituições rígidas, pela sua elaboração. A distinção formal das leis em constitucionais e ordinárias é um *contentivum* da classificação das constituições em rígidas e flexíveis. Na constituição rígida, a lei constitucional só pode ser modificada por outra lei constitucional, a qual deverá observar um procedimento especial, não podendo o legislativo ordinário transformá-la. Na constituição flexível, a norma constitucional pode ser alterada por qualquer lei ordinária, sobre o fundamento de que o poder constituinte é imanente no legislativo. Nos Estados que vigoram o primeiro tipo de constituição o poder judiciário só poderá sindicá-la da constitucionalidade formal das leis, enquanto no segundo tanto da formal como da substancial. A dicotomia constitucional criou a distinção do legislador ordinário do constituinte, que, por sua vez, traduz a exigência ou não de um procedimento especial para a elaboração das leis. Em síntese, a distinção da lei constitucional da lei ordinária implica uma diversidade de forma e de conteúdo.

III — Em qualquer forma de Estado, em qualquer espécie de constituição, a lei constitucional é hierarquicamente superior à lei ordinária. Fixando a Constituição as relações fundamentais da vida no Estado, estabelecendo o procedimento da elaboração das demais leis, fixando competência, delimitando as leis ordinárias, estabelecendo princípios pelos quais dão-lhe uma relativa imutabilidade, não podendo ser alterada senão por outra lei constitucional, diz-se ser a constituição a fonte originária de tôdas as normas e denominada, por isto, fonte de validade ou de qualificação (2). Na

(2) CESARINI SFORZA (W), La crisi delle fonti, in Archiv. giur. 1936.



hierarquia das fontes, pois no Estado moderno existem um complexo de fontes entre si hierarquizadas, a constituição é a *lex fundamentalis*, a lei básica e suprema a qual não pode ser modificada a não ser por outra lei constitucional.

IV — Fixando, de maneira sumária, o conceito de norma constitucional, da distinção desta das normas ordinárias e da sua supremacia sobre as demais regras *iuris* é o momento de indagarmos os modos pelos quais se modifica a constituição.

Normalmente a lei constitucional só pode ser modificada por outra lei constitucional.

Alguns autores partidários da teoria contratualista afirmaram que a constituição é um verdadeiro contrato social, não podendo ser modificado senão pelo acordo das partes, sendo um reflexo deste ponto de vista o referendun. Pelo *referendum* o povo participa diretamente da função legislativa, requerendo algumas constituições este procedimento não só para as leis constitucionais como também para as leis ordinárias. O *referendum* pode ser de duas espécies: o de ratificação e o consultativo. O primeiro é o mais comum; elaborada uma lei, é pelo legislativo apresentada ao povo para a sua aprovação; no segundo ele antecede a função normativa; o legislativo, sonda a opinião popular sobre a conveniência ou não da modificação da constituição.

Nas constituições rígidas, as leis constitucionais para serem modificadas requerem um procedimento especial e, às vezes, exigem-se instituições legislativas diversas do legislativo ordinário. Assim para alguns Estados se requer a formação de uma assembléia constituinte; em outros, o legislativo ordinário, em maioria, poderia alterá-la, sendo necessário, para outros sistemas constitucionais, a união das duas câmaras em assembléia única. Esses são os chamados meios de transformações normais da constituição; todavia, a constituição pode ser alterada, revogada pela revolução, a qual exprimindo uma nova vocação jurídica do povo, por meios pacíficos ou sangrentos, substitui uma constituição por outra. É nesse sentido que se diz ser a revolução fonte constitucional ou normativa.

V — As constituições nem sempre se apresentam sobre a forma escrita, sendo em alguns Estados costumeiras. A primeira constituição escrita data de 1787 e é americana, denominada

Filadélfia, precedendo-a, na História, a francesa de 1791.

Discutiu-se da conveniência ou não de serem reduzidas a forma escrita, as constituições. Afirmaram alguns autores que, devendo as constituições fundarem-se nas tradições, e modificarem-se com as transformações sociais, pela forma escrita seria impossível satisfazer os requisitos de uma boa constituição. A tese da constituição escrita está vitoriosa e a experiência jurídica nos atesta as suas vantagens. Fixando-se as normas fundamentais de forma inequívoca pelos princípios básicos, garantem-se a ordem, a paz e a liberdade individual e evita-se o arbítrio. Não pretendemos, pelo exposto, afirmar a imutabilidade da constituição; as leis transformam-se ao ritmo das transformações da vida, porém, a forma escrita não constitui um impedimento à adaptação histórica da constituição à vida, pois pela interpretação atual das leis constitucionais e pela possibilidade de sua modificação, satisfaz, em parte, a evolução dos princípios constitucionais. Se as normas constitucionais tiverem uma certa elasticidade, se os princípios contidos na constituição forem dotados de grande generalidade é possível adaptá-la, sempre, às necessidades mutáveis da vida.

VI — Em função da constituição temos a constitucionalidade e a inconstitucionalidade das leis. Tanto uma como outra implica uma relação de leis, isto é, uma relação entre a lei ordinária e a constitucional. A constitucionalidade da lei ordinária existe quando esta não transgride, não altera ou está conforme os princípios estabelecidos na lei constitucional. Na inconstitucionalidade, temos um antagonismo entre a lei constitucional e a lei ordinária. Dois aspectos devemos examinar na inconstitucionalidade das leis: o das leis anteriores à constituição, cujos preceitos são contrários aos estabelecidos na nova lei constitucional, e os das leis posteriores à Constituição. Nas leis anteriores a constituição, e que são contrárias aos seus princípios, temos duas fases: numa ela é constitucional, ou seja de acordo com a constituição derogada e noutra ela é inconstitucional, por ser contrária à nova constituição. Essas leis podem ser revogadas expressamente, não apresentando, assim, qualquer dificuldade. O problema surge quando estas leis não são revogadas expressamente. Ora se elas são contrárias aos princípios



da constituição, e se a constituição é a lei básica, fundamental, superior, acha-se, tácitamente, revogada. Poderíamos, à força de lógica, encontrar no preceito das disposições transitórias: "revogam-se as disposições em contrário", uma revogação expressa, de forma genérica, de todas as leis contrárias à Constituição.

O Prof. Francisco de Campos (3) afirmou que a lei inconstitucional inexistente e, portanto, a expressão lei inconstitucional constitui uma contradição em termos, não se podendo falar de superioridade da lei constitucional sobre a lei ordinária inconstitucional porque não há superioridade entre o que existe e o que não existe. O preceito jurídico que se declara inconstitucional, de fato, inexistente, porque não pode produzir efeitos jurídicos, e com a lei é uma norma para a vida a fim de operar-se, e se ela não pode ser aplicada, inexistente juridicamente. Mas por que inexistente? Porque sofre uma irregularidade no procedimento de sua elaboração. Mas qual a norma que estabelece este procedimento senão a lei constitucional? Pode, ainda, inexistir se os princípios formulados pela lei ordinária forem contrários aos estabelecidos na carta magna e assim, ainda, a lei é inexistente pelo fato de violar os postulados da lei constitucional. Ora se é em função desta fonte de validade que existem ou inexistem as leis, forçosamente temos que admitir ser a constituição a norma fundamental, superior às demais. Só admitindo a sua superioridade podemos taxar de constitucional ou inconstitucional as leis. A superioridade não é entre a lei constitucional e a inconstitucional ou inexistente, mas entre a lei constitucional e a lei ordinária. É, portanto, a lei constitucional que estabelece, que inexistente qualquer preceito jurídico que modifique, transgrida, altere um preceito constitucional.

VII — Só nos países em que existe uma hierarquia das leis em ordinária e constitucional, é possível a sindicância da constitucionalidade das leis.

O exame da constitucionalidade das leis, do ponto de vista material, só é compatível com as constituições rígidas, enquanto nas constituições flexíveis só é possível a indagação da constitucionalidade formal das leis.

(3) Direito constitucional 1942, p. 49-50, 52, 60 e 61.

É uma questão de direito positivo o estabelecer-se qual o órgão competente ao exame da constitucionalidade das leis. Em alguns países requer-se um tribunal especial; outros acham que a competência é do parlamento; achamos que no Estado, fundado na divisão dos poderes, e no seu recíproco controle, ao poder judiciário deve ser encarregado essa função, pois a sindicância da constitucionalidade das leis pressupõe a interpretação das leis o que é da competência da justiça.

Pelo exposto, a constituição deve exigir uma forma especial para sua modificação, que, ao lado da possibilidade do exame da constitucionalidade das leis pelo judiciário, constitui uma garantia das liberdades individuais, um impedimento ao arbítrio (\*).

(\*) Da bibliografia usada, entre outras obras, merece ser citada: ARCOLEO *Diritto costituzionale*, Napolis 1904 p. 383; BRYCE, *La repubblica americana*, trad. it., Torino 1916; BARTHELEMY (J), *Précis de droit constitutionnel*, Paris 1936, p. 104; BATTAGLIA, *Stato etico e Stato di diritto* (Riv. int. di fil. del dir. 1937); CAMPOS (FRANCISCO). *Direito constitucional*, 1942, p. 32, 52, 60, 61; CROSA, *Diritto costituzionale*, p. 11 e seg.; CARRE DE MALBERG (R), *La loi, expression de la volonté générale*, Paris 1931; DUBOIS RICHARD, *L'organisation technique de l'Etat*, Paris 1930; DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Paris 1937; FERRACIU, *Le leggi di carattere costituzionale* (Riv. di dir. pubbl. 1930, I, 69); KAWAN (L) *La costituzione della Polonia*, Milano; Kelsen (H) *La teoria general del Estado*, Labor; Id. *La garantie jurisdictionnelle de la constitution* (Rev. de droit publ., 1928); KOULICHER, *La multiplicité des sources en droit constitutionnel*, in *Le problème des sources* 1934; MICELI (V) *Diritto costituzionale*, Milano; MORTATI, *La costituzione in senso materiale* 1940; MOSCA, *Dei rapporti fra il parlamento ed il potere giudiziario*, Palermo 1885; ORICONE (A), *Sulle leggi costituzionale*, Roma 1933; Id. *Costituzione* (Nuovo Dig. It.); Id. *Costituzionalità* (Nuovo Dig. It.); PARESCHE, *Il concetto giuridico di rivoluzione e la teoria delle fonti* (in *Atti della Società italiana per il progresso delle scienze* 1936); PERGOLESI (F) *Manuale di diritto costituzionale*, Roma 1941; Id. *La costituzione come fonte di validità dell'ordinamento giuridico* (Riv. di dir. pubbl. 1937); ROZY, *La division du pouvoir*, Paris, p. 73; RUI BAROSA, *Constituição federal brasileira*; RAPISARDI MIRABELLI, *Elementi di diritto pubblico generale e introduzione al diritto costituzionale it.* 1935; RANELLETTI, *Ist. di dir. pubbl.* 1942; SANTI ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1933; Id. *Principii di diritto costituzionale générale*, Milano, 1946; UGO, *Sulle leggi incostituzionali*, Macerata, 1887; ZORAS (G), *La costituzione della Grecia*, Milano.



## *Política de população e planejamento social na democracia*

FRANCK LORIMER

(Professor de Problemas de População da  
"American University Graduate School")

(Tradução de Carlos Dodsworth Machado)

Estando o problema demográfico brasileiro na linha dos grandes problemas nacionais, julgamos interessante e oportuna a palavra de um dos estudiosos da matéria, que com agudeza e descortínio vem observando os fenômenos da população no seu país.

O trabalho que se vai ler integra o livro "Planning for America", de George Galloway e outros, editado em 1941, em New York por HENRY HOLT AND COMPANY.

Cumpre esclarecer a significação desta obra como fonte de referência e contribuição notável às atividades em prol do bem-estar coletivo. Ela focaliza, com grande objetividade, os campos de ação em que deve incidir o planejamento, assim como o melhor modo de executá-lo, para a plena solução dos problemas fundamentais do país.

E' pensamento de seus autores que os Estados Unidos devem escolher entre planejar ou perecer, e que no planejamento das atividades fundamentais do Estado residem os meios de preservar as instituições vitais e o sistema de vida norte-americano. Demonstram, com proficiência, que o planejamento não consiste na elaboração de regulamentos utópicos mas num problema de engenharia social, essencial ao regime democrático.

Mais de trinta nomes respeitáveis abordam os temas de sua especialidade, evidenciando que os problemas fundamentais da vida americana, em sua maior parte, se vem desenvolvendo em obediência a um rigoroso planejamento. E' precisamente o propósito do livro mostrar o que se vem fazendo, e indicar o melhor modo de coordenar as atividades para

a consecução de um fim definido e de resultados compensadores.

Os autores examinam os problemas do planejamento da exploração dos recursos naturais, envolvendo a utilização da terra, energia hidráulica, outras fontes de energia, assim como a aplicação dos recursos científicos e tecnológicos; o planejamento econômico, envolvendo a formação de capitais, política fiscal, obras públicas, transportes e relações econômicas internacionais; o planejamento social, envolvendo a política de população, nutrição, habitação, educação, saúde, recreação e seguro social; e finalmente, o planejamento das atividades regionais e das relacionadas com a defesa do país. Focaliza mais, o progresso do planejamento social nos Estados Unidos, seus princípios métodos e problemas, seus fins, estado atual e potencialidades.

O tratamento dos assuntos é profundo e objetivo, considerando-se em cada caso a natureza do problema, as soluções possíveis e os métodos de ação mais exequíveis.

A obra é a confirmação da importância do planejamento nas atividades estatais, tema já ventilado na "Revista do Serviço Público" que a ele dedicou um número especial.

O tema que mais nos seduziu foi o referente ao planejamento da política de população, dado que, em nosso país, este constitui assunto de maior relevância.

Muitos catalogam os nossos baixos índices demográficos entre os fatores responsáveis pela nossa baixa produtividade, condenando a má distribuição da população no território nacional.



*No presente trabalho, mostra-nos LORIMER, professor de Problemas de População na "American University Graduate School", que também nos Estados Unidos muito resta a fazer neste setor. Analisa, outrossim, o ilustre professor as tendências da população mundial e da norte-americana, realizando com o seu trabalho apreciável contribuição ao estudo da matéria. (Nota do tradutor).*

## I — O PROBLEMA

O objetivo de um planejamento social e democrático é dar oportunidade para o pleno desenvolvimento dos indivíduos num alto plano com relação aos recursos, capacidades e segurança. O estudo da população é básico para essa empresa. Primeiramente focaliza a atenção sobre o povo e os próprios valores humanos. Isto é encarecido no Prefácio do Comitê de Recursos Materiais no relatório do seu Comitê de Problemas de População:

" Os problemas que se relacionam com a terra e com a água, não podem ser resolvidos apenas nestes termos, mas requerem para o seu prático e profícuo tratamento, a ampla consideração dos mais extensos e aproximados aspectos de agricultura, indústria, trabalho, transportes, comunicações, saúde, educação, finanças públicas e organização do governo.

" Finalmente, os recursos humanos e os valores humanos são mais significativos que a terra, água e minerais dos quais o homem depende.

" A aplicação da engenharia e dos conhecimentos tecnológicos à reorganização dos recursos naturais da Nação não constitui um fim em si mesmo, mas deve ser considerado como um meio de diminuir progressivamente os limites impostos ao trabalho, elevando o "standard" de vida e melhorando o bem estar das massas populares.

" Segue-se que as diretivas sociais que estão por trás de tais problemas técnicos deveriam ser desenvolvidas por pessoas competentes exercitadas nesse aspecto de avaliação dos valores humanos envolvidos".

Num sentido mais técnico, o estudo de população revela a existência de forças biológicas sublinhando esse problema, que tem uma marcada influência na produtividade econômica, na distribuição da renda, na segurança nacional e no desenvolvimento da personalidade.

(Capítulo 18 — "Planning for America" — George Calloway, New York — Henry Holt and Company — página 347).

A redistribuição dessas forças para atingir objetivos democráticos é uma das maiores tarefas da engenharia social. Sob a ditadura, a política populacional pode ser orientada para fins arbitrários, tais como o aumento da população no interesse do engrandecimento nacional, sem considerar os seus efeitos nos níveis de vida ou outras considerações de ordem qualitativa (assim, incidentalmente, esta política se baseia, muitas vezes em concepções errôneas sobre as relações existentes entre as trocas de população e o poder militar). Tal política pode obedecer a motivos arbitrários e suprimir os métodos de limitação voluntária da família.

A política de população numa democracia deve ser radicalmente diferente, com relação aos fins e aos meios a utilizar. Seus objetivos devem ser baseados em princípios amplamente consagrados, em informações obtidas através de investigações críticas, coordenando-se o seu programa com outros objetivos sociais e com motivos individuais e espontâneos.

O estudo científico da população e as tendências sociais que se lhe relacionam constituem, portanto, o fundamento essencial dessa fase vital do planejamento social na democracia.

## II - TENDÊNCIAS DE POPULAÇÃO - NÚMEROS ATUAIS

A população do mundo triplicou nos últimos 300 anos. Existem, atualmente, mais de 2 milhões de seres humanos vivos. Metade deles, cerca de 1 milhão, vive na Ásia. Ali e em outras partes do mundo, a pressão da população é a causa primária da pobreza e desordem generalizadas. As taxas de crescimento de população, recentemente recolhidas no Egito, Índia, Malásia, partes da China fora das áreas de grande fome e guerra, Japão, Índias Ocidentais e a área Caribeana são tais, que indicam que a metade da população mais pobre do mundo será provavelmente duplicada antes de terminado o século XX — a menos que seja dizimada por fomes pragas, guerras de grandes proporções ou que se realize uma inopinada revolução cultural.

Em tais situações, o contínuo crescimento de população não significa apenas, o abandono dos recursos humanos, mas ainda, a pobreza, o sofrimento e derrota.

Entrementes, as nações com mais alto nível de vida e com maiores recursos científicos, permanece-



rão no limiar de um período de decrescimento de população. Essa tendência, se as forças contrárias não forem chamadas a intervir, pode facilmente acelerar-se e conduzir a consequências muito sérias. Por exemplo, se os índices de fertilidade e de morte em idades específicas que prevaleceu na Inglaterra, no princípio da presente guerra, se projetar sem modificações para o futuro, o número de crianças inglesas se reduzirá de 50% em duas gerações.

A guerra, naturalmente, apressará esse declínio demográfico.

Igualmente, os EE.UU. tendem definitivamente para a cessação do crescimento de população, seguido de um período de decrescimento populacional. O único fator que poderia dar impressão oposta é o atual excesso de nascimentos anuais sobre os óbitos. Com 900.000 nascimentos a mais do que óbitos em 1938, parece que existe ainda uma margem confortável para o crescimento da população. Este não é o caso todavia.

O declínio já se manifesta nos grupos de idade mais nova. O número de crianças de 5 anos de idade decresceu nos últimos 15 anos. Existiam mais crianças em idade universitária (14-17) nos EE.UU. em 1938-39 do que em nenhuma época e mais do que seria de esperar em qualquer tempo no futuro. O auge do número de crianças em idade escolar chegou primeiro. E' possível que nunca mais ocorra um número de crianças em idade escolar nos EE.UU. tão grande como no momento.

Nenhum decrescimento grande nesse número é esperado, todavia, enquanto aumentar o número de pais potenciais, o que deverá continuar até depois de 1950.

Da população total dos EE.UU. em 1930, 18% era de adultos moços, com idade entre 20-44, apenas 23% pertencentes a grupos de idades mais avançadas.

Com a alta proporção de população em idade reprodutiva e a pequena proporção de pessoas mais velhas, aumentou, temporariamente, o número de nascimentos e diminuiu o número de óbitos.

Esta situação é característica numa população, na qual o número de nascimentos cresce em cada década e na qual o número de adultos jovens estava sendo constantemente aumentado por imigrantes de além mar.

Aquêles que agora estão entrando na classe de idade reprodutiva são sobreviventes de crianças nascidas por ocasião do máximo do aumento de população dos EE.UU.

Esta situação se modificará assim que este grupo sair da idade reprodutiva. A função de reproduzir transmitir-se-á aos seus descendentes que serão em menor número; enquanto isso, a grande proporção atual de adultos jovens passará para as idades mais velhas, onde os índices de morte são altos. Quando tal acontecer, as estatísticas de população para os EE.UU. evidenciarão um menor número de nascimentos e um número maior de mortes do que atualmente, e estas excederão os nascimentos. A média provável de vida para a população branca dos EE.UU. em 1935, todavia, era 20 anos acima daquela da população de Massachusetts, em 1890, a qual representava, naquele tempo, a de toda a nação. Esse extraordinário aumento na probabilidade de vida nos nascimentos ou reciprocamente esse extraordinário decréscimo no verdadeiro índice de nascimentos, deve-se primeiramente, a medidas que não podem, tendo em vista o salvamento de vidas, ser proporcionadas por melhoramentos futuros.

O rápido progresso no controle das doenças contagiosas, especialmente a tuberculose e as doenças infecciosas da infância diminuiu a proporção de mulheres mortas antes de atingir os 30 anos de idade, de 36% em 1890 (Massachusetts) para 12% em 1930 (EE. UU. — brancos). E' óbvio, que redução semelhante na influência da mortalidade sobre a efetiva reprodução não poderá ser efetuada no futuro. Nestas circunstâncias, podemos avaliar que haverá a cessação do crescimento de população nos EE. UU., dentro de 20 ou 40 anos, seguida por um período de decrescimento de população, a menos que comece a atuar um conjunto diferente de forças sociais diversas das que estão atualmente afetando a escala de nascimentos.

Depois que a tendência para o decrescimento da população estiver perfeitamente definida, a preponderância de pessoas mais velhas na população trará uma distribuição desfavorável ao crescimento natural. Assim como a distribuição de idade de uma população em aumento cria um *momentum* na direção de um crescimento contínuo, a distribuição de idade de uma população em decréscimo



cria, também, um *momentum* na direção de um contínuo decrescimento.

### III — DISTRIBUIÇÃO DE POPULAÇÃO — REPRODUÇÃO DIFERENCIAL, E MIGRAÇÃO

Apesar da mobilidade do povo americano, a população das diferentes regiões dos EE.UU. é bastante desigual na sua distribuição em relação aos recursos econômicos. Isto se verifica especialmente no caso da população das fazendas, cuja produtividade está estreitamente ligada à relação entre o povo e os recursos econômicos. Com o aumento dos níveis de vida, as despesas com a alimentação da família cresceram em número absoluto, mas decresceram na proporção da despesa total. O progresso técnico acarretou, também, fossem os cavalos e a forragem substituídos pelo aço e a gasolina e aumentou a produção de alimento, com relação ao número de animais e armazenamento da forragem.

Atualmente houve ligeira modificação na consumação *per capita* de produtos agrícolas nos EE.UU., durante os últimos 50 anos, ao lado de um grande aumento na procura de bens manufaturados e serviços.

Como resultado, a parte de renda nacional proveniente de fazendeiros tem firmemente decrescido. A proporção de população empregada em tarefas agrícolas também decresceu, porém com menor rapidez. Existe, pois, um excesso geral de população na agricultura americana — ou melhor, verifica-se que o nosso sistema de produção não está organizado de modo a utilizar plenamente os nossos recursos humanos e materiais.

Na atualidade, naturalmente, muitos trabalhadores americanos são obrigados a escolher entre emprêgos subalternos na agricultura e o desemprego na indústria, comércio e outras ocupações.

Se tivermos coragem e inteligência para completar o estudo da recuperação das populações, revelar-se-ão claramente os excessos populacionais fundamentais nas áreas rurais.

Dentro da população das fazendas existe, também, grande desigualdade na distribuição de população com relação aos recursos econômicos. Por exemplo, o valor médio das áreas rurais por fazendeiro era, em 1930, 10 vezes maior em Iowa do que na Georgia.

A migração, geralmente, deflúe um tanto mais rapidamente das áreas de baixo rendimento, do

que das áreas rurais de maior renda. Mas essa relação, é, menos uniforme do que frequentemente se supõe. A procura de outras ocupações é muito mais simples, embora seja, talvez, menos imperativo, para homens jovens e mulheres, educados em regiões com fazendas mecanizadas e com boas vantagens educacionais, do que o é para os jovens cujo treino inicial, vida doméstica e educação se desenrolaram num passado de miséria e fome e que procuram participar das atividades econômicas e sociais de áreas de maior progresso. O grande isolamento e a pobreza de certas áreas, dificultam o seu aproveitamento através de migrações. Além disso, as áreas mais pobres são geralmente caracterizadas pelos índices mais altos de desenvolvimento natural. Essas características não constituem um fenômeno novo. Têm variado, grandemente, as tendências reprodutivas da população nas diferentes partes dos EE.UU., nos últimos 80 anos.

A alta fertilidade da população rural das áreas mais pobres ocasionou um contínuo crescimento de população, a despeito da eventual diminuição causada pelo êxodo rural. Por exemplo, há 220 províncias nos EE.UU., as quais, em 1930, estavam agrupadas em 30, no "Lively's rural plane-of-living index" (em que 100 corresponde à média nacional para tôdas as províncias rurais) e nos quais existiam 880 ou mais crianças de 5 anos de idade por 1.000 mulheres entre 20-44 anos (enquanto que a escala correspondente a tôdas as províncias rurais era perto de 500 e o número necessário para a substituição da população, de 444).

Pode-se, pois, identificar essas províncias como caracterizadas pela pobreza rural e um excesso de 80% ou mais, acima do nível de substituição do número de crianças pequenas. Nelas havia cerca de 4 milhões de pessoas em 1920. Entre 1920 e 1930 havia um êxodo estimado em 630.000 pessoas — que eram, na maior parte, educadas e mantidas pelos adultos dessas províncias, mas que saíram em busca de emprêgo depois de atingir idades produtivas. Mas apesar dêste grande contingente emigratório, a população dessas províncias continuou a crescer e o censo de 1930 acusou 290.000 residentes a mais do que o número acusado em 1930 (1). A reprodutividade nas cidades americanas,

(1) Dados da Divisão de População Rural e Bem Estar Rural, Departamento de Agricultura, Washington, D.C.



em geral, está abaixo do nível de substituição. Por exemplo, os índices de reprodução para a população branca das maiores cidades americanas, em 1930, são os seguintes:

|                           |        |
|---------------------------|--------|
| Nova York .....           | 72     |
| Chicago .....             | 75     |
| Philadelphia .....        | 76     |
| Pittsburgh .....          | 86     |
| Boston .....              | 81     |
| Atlanta .....             | 69     |
| Louisville .....          | 83     |
| Dallas .....              | 66     |
| Salt Lake City .....      | 98     |
| Seattle .....             | 61     |
| Los Angeles Angeles ..... | 53 (2) |

Dentro da população urbana, todavia, existem acentuadas diferenças entre as tendências reprodutivas de diferentes grupos. Assim, trabalhadores não especializados e aqueles de educação rudimentar, apresentam, quanto à sua substituição, um *deficit* de nascimentos de 35 a 50% abaixo do nível de substituição nas famílias dos que habitam as cidades e são formados por escolas superiores.

Essas diferenças na distribuição de população com relação aos recursos e as escalas de reprodução nos diferentes grupos, tendem a perpetuar a pobreza nas áreas pobres e nos grupos menos assistidos. Estando, geralmente, a educação na dependência dos recursos locais e estando as medidas relativas à saúde, em grande parte dependentes do quanto pode pagar cada indivíduo, conclue-se que imperam severas restrições às oportunidades para saúde e educação nas áreas onde as crianças são mais numerosas. Essas tendências levam também a um recrutamento desproporcional da população escolar, proveniente de famílias cujo passado coloca a maior esperança no progresso educacional. O efeito resultante é a intensificação da desigualdade econômica e o retardamento do progresso cultural e econômico.

#### IV — POLÍTICA DE POPULAÇÃO

##### A) DISTRIBUIÇÃO

A má distribuição crônica da população dentro dos EE.UU. é primeiramente uma questão de

pressão da população das fazendas em certas áreas, mas reveste-se de caráter mais sério nas velhas regiões de algodão e tabaco do sudeste. O mesmo fenômeno caracteriza a região sul dos Apalaches e partes do sudoeste, notadamente Ozarks, este de Oklahoma, territórios ocupados pelos índios e hispano-americanos e a região dos Grandes Lagos.

A solução fundamental dos problemas apresentados deve ser orientada segundo duas diretrizes que são encaradas usualmente como alternativas mas que na realidade são complementares:

1.º O progresso nacional no sentido do pleno uso dos recursos populacionais e econômicos na consecução de bens e serviços para o povo americano;

2.º Desenvolvimento de melhores padrões de vida e economia rurais, inclusive conservação do solo e dos recursos florestais, agricultura mais diferenciada, maior produção para o consumo doméstico e o progresso das instituições rurais. Se progredíssemos de conformidade com estas duas diretrizes, haveria maiores oportunidades para as migrações provenientes de áreas rurais de menores recursos e menor êxodo rural.

Aumentar-se-iam os mercados para os produtos das fazendas, e, ao mesmo tempo, haveria menor dependência da agricultura comercial por parte das famílias rurais.

A primeira necessidade descrita acima é bem reconhecida, mas ainda não progredimos muito no sentido de solucioná-la, nem, estabelecemos, ainda, claramente, qual seria a sua solução e em que condições seria conseguida.

O segundo problema é mais específico e de menos controversa solução.

Muito progresso vai se conseguindo a respeito, sob a chefia da "Agricultural Adjustment Administration" e da "Farm Security Administration". Os esforços desenvolvidos por esses órgãos, conduzem a resultados não só mais econômicos, como mais eficientes, de vez que não constituem mero paliativo ou um expediente temporário. Mesmo depois de conseguir a plena melhoria da vida rural, continuam sempre a existir elementos valiosos para que novos melhoramentos sejam realizados. Todavia tais medidas só por si são insuficientes, pois não solucionam o problema do aumento da pressão da população nas áreas rurais

(2) "Population Index", Vol. 4, 1938 (School of Public Affairs, Princeton University and Population Association of America).



cobres. Essa solução só poderá ser conseguida em bases nacionais e envolve toda a nossa ordem econômica. É também essencial que o progresso se faça no sentido de nivelar o natural aumento e assim remover a constante fonte de pressão da população em áreas empobrecidas. De acordo com esta orientação, grande progresso se realizaria, ou, pelo menos seria iniciado, se medidas de natureza pública estendessem aos que vivem em áreas mais necessitadas, os serviços já outorgados aos grupos mais prósperos da nação.

Um progresso notável neste sentido está sendo realizado em "North Carolina" e "South Carolina", sob os auspícios dos Serviços de Saúde Pública nesses Estados. Este programa deveria ser ampliado. Mas a limitação das famílias não envolve somente as facilidades que lhe são outorgadas. Envolve, talvez em maior grau, outros motivos mais sérios. Onde os padrões de vida são baixos e a ignorância grande, há muito pouco estímulo ao grande esforço pessoal necessário à execução de um consciente controle da reprodução. Exercem, papel fundamental a este respeito o melhoramento dos níveis de vida, as oportunidades educacionais e os melhoramentos sanitários, em geral.

As subvenções permanentes às áreas e grupos especiais não constituem a política ideal a ser seguida em caráter permanente. Volvamos nossos olhos para as comunidades que se sustentam a si próprias, capazes de se manter por si mesmas, produzindo os gêneros e serviços que devem consumir ou o seu equivalente. Não deve, o princípio das subvenções, ser aplicado à execução dos serviços públicos vitais para a saúde e bem estar do povo, tendentes a construir a moral e melhorar a capacidade produtiva e especialmente no caso das crianças que terão mais tarde parte na determinação dos destinos da nação. Numa nação caracterizada pelo rápido intercâmbio de população, a educação e saúde em todas as áreas são assuntos de interesse nacional. A riqueza e recursos de certas áreas devem ser utilizados não só em seu próprio benefício pelo recebimento dos migrantes de áreas mais pobres, como devem ainda servir de instrumento nacional para propiciar a educação e saúde necessárias a cada criança. Providências complementares devem também ser desenvolvidas no sentido da orientação vocacional e social da mocidade, a procura de oportunidades de emprego sobre circunstâncias muito diferentes, assim como dos que ficam para tomar parte na construção da comuni-

dade. A mais rica nação no mundo possui, no momento, uma população rural mais pobre do que qualquer nação da Europa ocidental. Isto não só é uma desgraça, como também uma fonte de fraqueza nacional. A correção dessa situação é uma das primeiras tarefas do planejamento econômico e social nos EE.UU.

#### B) CONSIDERAÇÕES QUALITATIVAS

As políticas que objetivem uma melhor distribuição de população com relação aos recursos, são importantes do ponto de vista das tendências qualitativas da população. Dentro de qualquer comunidade, todavia, as diferenças sociais de classe quanto aos recursos e fertilidade podem ser muito grandes. De acordo com os dados do Inquérito Nacional de Saúde, em 1935, 90% das famílias urbanas com 7, 8 ou 9 crianças, de menos de 16 anos de idade, caíram na classe de menor renda, atingindo esta menos de \$ 1.000 por ano, em contraste com 60% de famílias com 5 ou 6 crianças e 40% de famílias com 1 ou 2 crianças.

Cumpramos considerar também, que com uma renda determinada, gastar-se-á menos com alimentação, vestuário, habitação e outros bens e serviços para cada criança, conforme for menor o número de crianças.

Os casais em melhores condições de fortuna, com alto padrão de vida são obrigados, sob as atuais circunstâncias, a uma tão severa limitação na família que a maior parte da classe média nas cidades americanas estão tendo agora muito menos crianças do que são necessárias para substituir o número de pais. A sua angústia é intensificada pela instabilidade de nossa ordem econômica. Mesmo no caso dos pais que vêm o futuro com um justificável grau de confiança, reconhecem que o aumento do número de crianças porá em perigo os padrões de vida que eles esperam gozar. Essa situação não pode ser encarada como consequência da falta de virilidade ou subversão dos valores pessoais. É a expressão natural e inevitável de uma ordem social competitiva, na qual não existe especial interesse pelas crianças ou pela família em sua estrutura econômica e social. Aqui, novamente duas linhas fundamentais de política positiva são claramente indicadas. Em primeiro lugar, deve haver plena extensão das facilidades para limitação da família a todas as classes. No caso daqueles que são pessoalmente in-



capazes de prover a favorável evolução do desenvolvimento das crianças, tais facilidades devem ser acompanhadas por um encorajamento positivo e uma ajuda à limitação familiar por parte dos trabalhadores sociais e pelas enfermeiras de saúde pública. No caso de um grupo menor que se caracteriza por defeitos hereditários assinalados, a esterilização é apropriada; mas urge reconhecer que este é um processo a ser menos aplicado em qualquer programa geral relacionado com as tendências qualitativas de população. A extensão da limitação voluntária da família é de muito maior alcance e importância.

Em segundo lugar, devemos reconhecer que chegou a época em que se deve dar maior atenção às medidas tendentes a igualar o estado econômico das famílias, variando os graus de responsabilidade de manutenção e cuidado, dos futuros cidadãos da nação. É também importante que as instituições da comunidade e os padrões sociais sejam de tal modo reconstruídos, que as crianças e a família sejam reintegradas na cultura americana. Uma política orientada no sentido de remover ou modificar as tendências atuais na diferença de fertilidade não deve entrar em conflito, mas é um fato que depende das medidas para promover a saúde, educação e oportunidade econômica às crianças cuja evolução é agora tão restringida. O mesmo programa é também medida essencial a uma profunda política relativa à tendência do total nacional de população.

#### c) TENDÊNCIA DA POPULAÇÃO TOTAL

Urge reconhecer, claramente, que não estamos, como nação, familiarizados com as alternativas de uma população que cresça contínua e indefinidamente, ou se mantenha estável, mas antes com alternativas de uma população mais ou menos estável, ou uma tendência pronunciada para o decréscimo populacional — ainda que a esse respeito os EE.UU. esteja atrasado de 1/4 de século com relação às nações da Europa Oriental, aonde o decréscimo de população estava justamente começando com a declaração da guerra.

Ao discutir a tendência da população total, geralmente dá-se um maior relêvo às considerações econômicas. Na atualidade, contudo, ao serem fixadas as diretrizes do Governo a respeito, provavelmente exercem maior influência outras considerações.

Já nos referimos à pressão de população em algumas partes dos EE.UU., mas deve reconhecer-se, claramente, que tal é função da má distribuição de população e do mau funcionamento de nossa ordem econômica.

O povo dos EE.UU., na sua totalidade, tem o índice mais baixo de população relacionado com os recursos, do que qualquer grande nação. Com as nossas facilidades tecnológicas atuais, seguramente temos a capacidade física de manter a presente população num alto plano de vida.

Poderíamos, talvez, olhar avante neste momento, para a possibilidade de receber dentro de nossas fronteiras, um considerável número dos que foram expulsos de outras terras por opressão política e por deslocamentos decorrentes da guerra e das conseqüências desta — tão cedo possam esses povos ser assimilados na vida americana e estejamos nós habilitados a desenvolver as instituições econômicas para a sua efetiva utilização — mas, em linhas gerais, o deslocamento da população em qualquer nação deve, primeiramente, ser determinado pela sua tendência própria. A cessação do crescimento de população requererá certos ajustamentos econômicos fundamentais, que embora difíceis, são inteiramente possíveis. A economia americana esteve ligada, no passado, ao rápido crescimento de população, com oportunidade para um largo investimento, seguido de resultados proveitosos na promoção do aumento de facilidades para servir às necessidades básicas de uma nação em crescimento.

Para conseguir a cessação do crescimento de população, na forma proposta, devem nossas fontes produtivas aumentar progressivamente de encontro às necessidades de uma população estável, com um nível ascendente de vida.

Este sistema poderá dar margem a menores investimentos, aumentando, no entanto, simultaneamente, a renda nacional obtida com atuais padrões de distribuição, possibilitando o emprego de uma maior proporção de dinheiro e créditos resultante da economia no consumo. Tais considerações conduziram alguns economistas a tese de que estamos chegando a uma estagnação econômica, não como um fenômeno cíclico temporário, mas como uma tendência secular. Este é, não há dúvida, o resultado inevitável, mas existem alguns elementos que conduzirão forçosamente a esta situação, a menos que se transfor-



mem através de uma política econômica positiva e construtiva. (3)

Urge reconhecer que o problema do crescimento, estacionamento ou do declínio de população envolve sérios obstáculos econômicos, mesmo sem exagerarmos a importância destes para a completa solução de tão complexo problema. Assim, uma população relativamente estável é provavelmente base melhor para o desenvolvimento de uma economia progressiva do que a flutuação violenta de aumento e decrescimento repentinos da população, exceto nos lugares onde já existe uma rígida pressão de população sobre as riquezas. A análise econômica justifica a preferência para uma população estável em vez de uma população caracterizada por uma tendência ao rápido declínio. Essa preferência é, naturalmente, fortalecida por considerações de segurança nacional, distintas, é claro, de uma política deliberadamente executada com o fim de aumentar, custe o que custar, a população como um meio de fortalecer o poder nacional.

Outros fatores existem, contudo, fáceis de compreender, exercendo maior influência nas atitudes da nação, em face das tendências de população. Isto provém, em parte, da tendência do indivíduo para identificar-se com o grupo ou nação de que faz parte. O medo de morrer contribui, não obstante a sua insensatez, para que exista a situação do chamado "suicídio racial".

Uma atitude semelhante pode, contudo, basear-se em motivos razoáveis. Os nossos mais ardentes desejos, e esforços são no sentido de construir melhores instituições e criar condições mais felizes de vida. Essas razões se ligam à expectativa da estabilidade dos grupos que exigem a nossa lealdade. Os americanos desejarão, naturalmente, que a sua nação continue a desempenhar um importante papel no mundo e possuem portanto, uma forte razão para cuidar da manutenção da população. E' possível, até, que o pânico inspirado no possível decrescimento da população, conduza a certas medidas destinadas a manter a população, tornando-a mais compatível com outros objetivos democráticos e relacionando-a com certas considerações de ordem qualitativa.

(3) FRANK LORIMER, Ellen Winston, and Loise Kiser. "Foundations of American Population Policy". Harper and Bros., 1940.

A perspectiva do declínio da população tem sido o principal argumento daqueles que se opõem à extensão do emprego de métodos anticoncepcionais, ou seja, da limitação quantitativa da família.

#### CONCLUSÃO

Deveríamos, portanto, procurar traçar neste país, uma política populacional inteligente, orientada simultaneamente tanto no sentido da melhor distribuição de população em relação aos recursos econômicos e a melhoria das qualidades individuais e das condições de vida, como no do sustento e manutenção dessa população. Tal programa já foi formulado e em suas linhas gerais na Suécia, consagrado pela lei, embora esteja no momento prejudicado pela guerra.

Este programa é baseado no princípio de que todo parentesco deve ser voluntário. O interesse nacional procura, então, criar condições econômicas e padrões institucionais tais, de modo a que os pais sofram a sua influência e se sintam em condições favoráveis à procriação em número suficiente para que a população atinja a necessária estabilidade.

Encontramo-nos novamente diante do primeiro requisito já identificado em relação a outras fases do problema: a necessidade de promover a estabilidade econômica e o progresso, e de afastar as ameaças das guerras periódicas.

Aquêles que são continuamente perseguidos por um sentimento de insegurança não são, provavelmente, no caso de ser a paternidade voluntariamente estabelecida, indicados para assumir compromissos de família em número suficiente para prover a substituição da população.

A consecução de uma economia nacional equilibrada requer a coordenação planificada de grandes extensões de atividade econômica.

Isto envolverá certamente o aumento das empresas e dos serviços públicos, paralelamente ao desenvolvimento de políticas incentivadoras da efetiva utilização do capital privado. Este desenvolvimento tem capital importância com relação à política populacional através da criação de instituições econômicas destinadas a prover as necessidades das famílias e das crianças, especialmente se a ajuda econômica às famílias e das crianças é executada principalmente na forma de mercadorias e de serviços (subsídios em espécie),



como na Suécia, em vez de créditos, como na França.

O auxílio do Govêrno sob a forma de bens e serviços, tais como educação e assistência escolares nas universidades, de acôrdo com os interesses e aptidões individuais, cuidados médicos, ajustamento da renda em relação ao tamanho das famílias, e provisões suplementares para socorrer as necessidades nutricionais das crianças, tem a vantagem de ajudar às famílias na proporção do número de crianças, além de contribuir, diretamente, para o bem estar e desenvolvimento da destas. Além do mais, são tais medidas menos dispendiosas e mais eficientes do que qualquer sistema de auxílio financeiro, mas só podem ser empreendidas se forem parte de um largo programa de responsabilidade governamental.

A conciliação dos interesses das mulheres em empregos remunerados e em outras atividades fora de casa, com as suas responsabilidades como donas de casa e mães, constitui problema importante e difícil. Urge reconhecer que existem, na atualidade, sérios conflitos entre os interesses das mulheres. A instituição da assistência na escola e no lar, a assistência adequada à maternidade e as oportunidades crescentes de emprêgo em tempo parcial, contribuem para diminuir êsse conflito, mas não constitui, todavia, a sua plena solução.

Se, na vida da nação, conseguirmos atingir uma situação de razoável segurança, o problema será provavelmente e em primeiro lugar, uma questão de cultura. Em milhares de lares, homens e mulheres tentam, por experiência própria, achar soluções capazes de satisfazer seus interesses pessoais no assunto. A solução não será provavelmente uma só, mas diversas, a serem ajustadas às diferentes necessidades. Todos aqueles que encon-

tram soluções que permitam possuir grande número de filhos, exercerão provavelmente maior impressão no pensamento das gerações futuras, pois serão da melhor maneira representados, através da sua descendência.

A substituição da população em bases voluntárias não envolve apenas a mudança das condições econômicas e a resolução de conflitos pessoais. Depende ela, na sua maior parte, do desenvolvimento das instituições da comunidade e de novas atitudes relativas à vida familiar. No antigo sistema do "laissez-faire" prestava-se pouca atenção às necessidades da família e das crianças. Basta atentar para os blocos sucessivos de casas e de apartamentos sem espaços para brincar ou facilidades para a vida da comunidade! Devem, as modificações econômicas no interesse da família e a valorização pública da vida familiar, ser operadas simultaneamente, pois na realidade são interdependentes. Só quando existir um forte interesse público na família e na criança, é que radicais medidas econômicas em seu interesse poderão ser realizadas. Tais expressões concretas do interesse da sociedade pela família e pelas crianças serão certamente mais efetivas se traduzidas no desenvolvimento de instituições apropriadas e em realizações práticas, do que apenas as palavras ou exortações que se proferirem a respeito.

De acôrdo com as considerações acima, vemos que o planejamento não é apenas a elaboração de um plano para o desenvolvimento dos recursos naturais e a previsão de facilidades para a vida urbana. O seu conceito é bem mais amplo. O planejamento em uma democracia deve integrar-se no sistema da vida política e social, se quisermos torná-lo inteiramente útil e eficiente; e as democracias têm de conseguir o ânimo e os meios de realizar o verdadeiro planejamento econômico e social, se quiserem sobreviver no mundo moderno.

---



## *O objetivo e a finalidade da educação de adultos*

(Tradução de Dilke Salgado)

*O trecho, a seguir, foi extraído do opúsculo "Adult Education after the war", que reproduz o inquérito realizado pelo "Instituto Britânico da Educação de Adultos".*

*O trabalho em questão é prefaciado pelo Presidente da referida entidade, Visconde de Sankey. A recente publicação pretende divulgar, como nos instrui o capítulo inicial, o objetivo e a finalidade da educação de adultos, através das diversas camadas sociais como entre administradores, professores e operários, demonstrando quanto é necessário a um governo democrático a educação das massas adultas, sugerindo, a um tempo, mudança de métodos e novas organizações. (N. da R.).*

**Q**UE é a educação do adulto? Por que é importante e necessária? Como seria ministrada e desenvolvida? São as questões que estas investigações tentam responder.

O assunto tem despertado grande interesse durante os últimos anos. Patenteia-se isso na atenção que mereceram na imprensa e por muitas notas, panfletos e livros que apareceram, advogando as propostas de muitas organizações e indivíduos para melhorar cada vez mais a educação de após-guerra. Enquanto este fato encoraja a todos que acreditam que o futuro bem estar da nação está intimamente ligado à difusão de uma educação mais satisfatória, as sugestões apresentadas oferecem, em geral, menos interesse do que deveriam à educação do adulto; muitas delas mencionam sua importância, mas poucas dão uma atenção mais detalhada aos seus objetivos e à sua organização.

A Junta de Educação (Board of Education) em seu Boletim Reabilitação de Educação (Edu-

cacional Reconstruction Cmd. 6.458) diz: "sem prover a educação do adulto, o sistema nacional ficará incompleto... a extensão da educação em seus primórdios corresponde ao que será sua continuação voluntária, de uma ou de outra forma, no futuro".

Existe, contudo, uma concordância geral em dois pontos. Estamos, finalmente, começando a sentir que o alimento do cérebro e do espírito nos deve ser fornecido, tal como o alimento do corpo, durante a vida inteira; estamos nos convencendo, gradativamente, que a educação deve incluir algo mais do que a divulgação e assimilação de conhecimento e habilidade mental e manual. A educação é ainda um campo inexplorado, desconhecido. No passado caminhamos com algum sucesso através de certas trilhas mais do que conhecidas, conseguindo aqui e acolá penetrar em novos setores. Mas só recentemente nos tornamos melhores conhecedores, não somente do território ainda inexplorado, como também da importância vital dos frutos que esse campo tem para oferecer, como contribuição valiosa ao alimento mental e espiritual do homem. Isso se aplica especialmente ao setor da educação do adulto.

Nestes últimos cem anos, numerosas experiências foram feitas no sentido de educar o povo em idade adulta, graças aos esforços de alguns indivíduos e organizações voluntárias, não somente sociais como religiosas e trabalhistas. Um completo e compreensivo desenvolvimento do que foi conseguido por esses esforços em fins do século passado e princípios deste ainda está por realizar. O valioso relatório da Comissão de Educação do Aduito do Ministério de Reabilitação, (Adult Education Committee do Ministry of Reconstruction) publicado em 1919, é talvez a melhor investigação desta espécie até aquela data. Todavia, tantos novos e importantes desenvolvi-



mentos foram efetuados na educação do adulto desde a guerra 1914-1918, e tantas foram as modificações registadas nas condições da vida humana, que se torna necessário proceder a uma nova investigação.

Os movimentos da Escola de Adultos (Adult School), Institutos de Mecânica (Mechanics Institutes), Universidade de Aperfeiçoamento (University Extension), Associação de Educação Operária (Workers Educational Association), Aperfeiçoamentos Educacionais (Educational Settlements), Aperfeiçoamento Residencial (Residential Settlements), Institutos Femininos (Womens Institutes) Corporação de Cidadãs (Townswomens Guilds), Y.M.W.C.A. (Ass. Cristã de Moços), Ass. Cristã Feminina (Y.W.C.A.), Cooperativas (Co-operative Movement) e muitas outras organizações instituídas em bases locais nacionais têm prestado suas características e valiosas contribuições. Auditórios e utilizações de novos auxílios no campo de aprendizagem aumentaram recentemente a variedade dos ensinamentos divulgados. Durante os últimos anos, as autoridades locais de educação tomaram parte sempre crescente no trabalho, graças ao encorajamento e apóio recebidos do Departamento de Educação (Board of Education). Formando lado a lado com êsses movimentos educacionais diretos, registam-se a cooperação, a princípio, das bibliotecas municipais, e, mais tarde, também da estaduais.

Não obstante, tudo quanto tem sido feito até o momento, pode-se dizer, no entanto, a bem da verdade, que a maior parte da população adulta ainda não se sentiu verdadeiramente atraída por qualquer desses movimentos, os quais têm tocado mais de perto os convertidos, aqueles que procuram saber, produzindo porém pouca impressão aos indiferentes ou desinteressados. Isto não visa, em absoluto, menosprezar o que já foi realizado e sim frizar, realçar o fato de que a educação do adulto está ainda em seus primórdios.

Existem diversas razões para essa indiferença, e, portanto, mais de um remédio terá que ser usado para vencê-la. A educação das crianças, no passado, nunca foi considerada a tal ponto que fornecesse ou uma base satisfatória ou um estímulo para ulteriores esforços. Nunca é demais insistir que o fundamento mais seguro para a educação do adulto é uma melhor preparação educacional da infância e da adolescência.

Outro fator que limita a atração da educação no adulto é, sem dúvida, a pouca atenção que tem sido dispensada à variedade de interesses humanos. Tanto os assuntos como os métodos foram baseados demasiadamente na presunção de que a comunidade dos adultos tem ou deveria ter os mesmos interesses e aptidões inerentes aos estudantes de universidade; foi esquecido, no entanto, que as universidades são ideais para estudantes cujos interesses e aptidões se coadunam com um método especial de exercício intelectual que não se adapta à maioria. Alguns setores da educação de adultos têm, naturalmente, sido planejados deliberadamente para contentar a minoria, para quem este método é adequado; mas mesmo quando as organizações tiveram por objetivo o campo mais vasto, os seus métodos foram, em grande parte, influenciados principalmente pela experiência adquirida na escola e na universidade.

À medida que a educação pré-adulta se tornar mais satisfatória haverá, sem dúvida, um aumento no número de adultos que possuem aptidões para o estudo intelectual, porém, não resta dúvida também que se verificará que outros interesses e outros métodos de estudos devem e podem ser usados como base para uma educação de valor equivalente. A educação do adulto no futuro exigirá um conhecimento maior dos seres humanos, seus antecedentes, seus interesses e sua versatilidade. Assuntos e métodos de estudo devem ser adaptados às necessidades e interesses individuais, cuja compreensão deve ser considerada tão essencial ao instrutor como o conhecimento da matéria que ele se esforça por tornar conhecida.

Outro obstáculo à ampliação do interesse na educação do adulto no passado era a falsa, porém, algo rígida linha que separava os assuntos vocacionais dos não-vocacionais. A par disso, existia ainda a falsa classificação de assuntos não vocacionais em uma exígua hierarquia na qual a economia, a ciência política e a história industrial gozavam de maior destaque. Enquanto numa democracia êsses assuntos devem ser sempre julgados da maior importância para todos os seus membros, a vida humana necessita também de outras satisfações, igualmente essenciais. A música, as artes e a literatura foram, contudo, consideradas como de valor educacional inferior, não lhes sendo dispensado o mesmo grau de conside-



ração. Com um conhecimento mais amplo do que realmente seja o nosso semelhante, — quais são os seus interesses, suas ambições e seus talentos naturais — não poderemos manter essa distinção; na verdade, tal distinção já está mesmo enfraquecendo.

As diferenças de valor educacional são: a finalidade para a qual o assunto é estudado e o método usado, além do propósito que anima o instrutor. A verdade é que na educação, assim como em outras formas de atividade criadora, o horizonte se expande a cada passo. Novas oportunidades vão surgindo, sendo aproveitadas uma por uma.

Nos primeiros tempos do movimento o seu objetivo era, principalmente, a divulgação de conhecimentos por meio de leituras, palestras. A segunda etapa começou, por assim dizer, com o aparecimento da "Workers Educational Association", e a aceitação da universidade, com seus assuntos, métodos de estudo e padrões, como um exemplo a ser observado. A terceira e atual etapa não foi ainda definitivamente delineada.

Uma compreensão crescente da insuficiência de conhecimentos e conquista intelectuais e, de outro lado, a importância das artes na libertação e amplo desenvolvimento da personalidade, conduzem a uma ampliação das matérias educacionais. E mais: há ainda o reconhecimento crescente de que a educação é uma atividade tanto social como individual. Instituições educacionais permanentes, tanto residenciais como não-residenciais, nas quais uma larga variedade de atividades pode ser proporcionada sob o mesmo teto e de acordo com um esquema coordenado, estão se tornando aceitáveis como uma forma desejável de proporcionar a educação do adulto no futuro. A experiência dos anos de guerra foi outro fator que veio tornar mais evidente não somente as necessidades educacionais dos adultos, como também a de fazer face a esse problema com novos métodos.

É importante que o novo conhecimento que está sendo adquirido sobre as necessidades educacionais dos adultos e o valor dos novos métodos de aproximação sejam determinados em um novo relatório de modo geral mais convincente sobre a finalidade da educação do adulto. Este propósito pode ser esboçado, considerando-se as seguintes asserções, as quais receberão, hoje, larga aceitação:

1. Todo ser humano necessita encontrar, para si próprio, uma filosofia de vida com a qual possa relacionar as suas várias experiências e emoções contraditórias.

2. Essa possibilidade deve estar ao alcance de todos, qualquer que seja o grau de seu desenvolvimento mental e emocional, através da vida, a fim de que obtenham, conforme desejam, oportunidades para um desenvolvimento social e pessoal que melhor se coadune com suas necessidades individuais.

3. A democracia somente pode funcionar em sua plenitude quando cada indivíduo possuir uma possibilidade de desenvolver sua própria personalidade, e quando cada um se encontrar cioso e apto para arcar com suas obrigações como membro da sociedade. Se essas asserções forem aceitas, então o objetivo e a finalidade da educação do adulto deverão ser o fornecimento de quaisquer métodos e facilidades que melhor satisfaçam esses objetivos.

Na educação do adulto, futuramente, será de maior importância conservar sempre em vista o objetivo final. O esforço para atender a uma variedade mais ampla de necessidades e interesses do que foi feito no passado, pode conduzir a um certo rebaixamento de nível e a substituição de treinamento por educação, se se perder de vista o seu objetivo. A quantidade poderá, então tomar o lugar da qualidade. Os critérios, contudo, deveriam ser julgados não pelo nível a ser atingido, e sim pela qualidade do ensinamento, em qualquer grau que seja apropriado às necessidades dos indivíduos.

Se estas condições forem tomadas em consideração, haverá espaço e necessidade para a maior variedade de ensinamentos, desde as instituições residenciais e os cursos já existentes, de três anos de classes tutelares, aos menores grupos de debates e desde a educação baseada em leitura e pensamento à educação baseada em ações e sentimento, sem que haja qualquer distinção de rivalidade entre o mais e o menos valioso. A sociedade humana continuará a ser constituída de seres que agem e seres que pensam, artistas e cientistas, políticos, pregadores, artistas de profissão e trabalhadores braçais, todos em diferentes graus de conhecimentos e com diferentes possibilidades de desenvolvimento. Ao administrar esta "diversi-



dade de predicados", é preciso ter em mente que a educação do adulto necessita ser unificada pelo espírito único do desenvolvimento apropriado do indivíduo, seja qual fôr o melhor caminho a seguir.

Mas existe ainda uma outra direção que se precisa desenvolver em nossa vida adulta. Não somos apenas a individualidade, porém membros de uma comunidade, ou melhor de muitas e diferentes comunidades.

Como seres humanos, somos feitos de tal modo, que não podemos viver da melhor maneira possível quer mental ou espiritualmente, em solidão, ainda que nela pudéssemos suprir nossas necessidades fisiológicas. Precisamos não somente do auxílio físico, como também da companhia de outros, do estímulo de suas idéias, do calor de suas afeições, seus conselhos e restrições, seus interesses para conosco e no que estamos fazendo; também eles necessitam de nós.

Isso é uma parte tão verdadeira da vida como da individualidade. Associamo-nos, dêsse modo a grupos variáveis, segundo nossos interesses. O laço de família dirige as nossas afeições e nosso senso de fraternidade. Os clubes de futebol, as associações de classes ou as uniões comerciais são para os nossos interesses comuns. A Igreja local para nosso conforto espiritual, e a nação, para uma maior e menos facilmente definida, mas não menor unidade real, unindo-nos a nosso semelhante. Em tôdas essas associações, sente-se, às vezes, o conflito entre os interesses do individualismo e a lealdade ao grupo. Nossa mais árdua tarefa como membros de uma comunidade, é equilibrar nossos direitos com nossas obrigações. Na nossa vida nacional isso é o problema fundamental da democracia, e portanto, o problema é o mesmo em tôdas nossas relações. Fracassamos devido à ignorância e falta de poder ou de vontade de entender outras idéias e direitos que não sejam os nossos. Neste país, aceitamos os princípios do governo democrático, não somente no controle dos empreendimentos da nação, como também em quase todos os nossos menores grupos e associações, porém, mal se começou, até agora, a compreender quanto isso requer de nós como indivíduos. Estamos muito inadequadamente equipados para nos governar quer para nossa própria satisfação ou para a de nossos semelhantes. Em qualquer que seja o mecanismo que o

governo democrático está organizado quer nos empreendimentos locais ou nacionais, seu sucesso será proporcional ao grau de conhecimento e ao interesse ativo possuído por todos os seus membros, individualmente. A verdadeira democracia não pode existir quando os membros individuais de uma comunidade são mal informados ou desinteressados, e se bem que tenhamos aberto o caminho pela legislação para gozar dos privilégios da democracia, não fizemos quase nada para nos convencer que deveríamos estar preparados para pôr em prática o uso de nossos privilégios. Na verdade não estamos mal ajustados como povo, no presente, tanto que duvidamos que qualquer forma do mecanismo democrático possa se sustentar efetivamente contra a tendência crescente da regimentação das massas em um ou em outro sentido, a menos que tenhamos um desenvolvimento imediato e difundido da educação do adulto.

O que se tem que insistir, portanto, é que para o bem estar do indivíduo e da comunidade não é somente desejável mas essencial que seja feita ampla difusão de educação para a população adulta; que o limite da educação seja estendido para abranger tudo aquilo que proporcione o engrandecimento da personalidade do indivíduo e a consciência de suas obrigações para com a comunidade; que a educação do adulto deva ser considerada tão importante quanto a educação da criança, porque, de fato, a educação durante a infância, é apenas uma preparação preliminar da educação integral da vida adulta.

O que foi dito, abrange, fora de dúvida a educação do adulto em toda sua extensão, técnica, comercial e industrial bem como aquela que é geralmente chamada educação não-vocacional. O termo "Educação do Adulto" foi usado, no passado, para envolver o mais limitado campo de educação vocacional e é essa parte da educação que se deve principalmente interessar esta investigação. Ao mesmo tempo, deve ser lembrado que no passado houve grande ênfase sobre a distinção da educação vocacional e não vocacional. Há uma diferença, contudo; esta não concerne ao assunto estudado, ao propósito para o qual é tratado e conseqüentemente ao método pelo qual é ensinado e aprendido. O estudo da finalidade vocacional é geralmente dirigido para obtenção de um diploma ou certificado, ou outra qualifica-



ção definida e o curso é planejado, sendo as aulas dadas principalmente com êsse fito. Êsse tipo de educação tão importante, como é por enquanto não será tratado aqui; deve-se, todavia, considerar o fato de que algumas formas de educação em ambas escolas-técnicas e de artes, podem ser admitidas como de valôr vocacional e cultural, e matérias não vocacionais e geralmente de valôr também de que em algumas escolas técnicas, cultural estão incluídas no curso.

Atualmente quando as consequências morais e sociais de invenções científicas e mecânicas estão provocando sérios trabalhos, é particularmente importante que deveria haver uma associação mais próxima entre uma educação mètoda técnica. Nos projetos para uma educação técnica de considerável difusão, isto deveria ser especialmente lembrado.

Muitas das matérias de fins vocacionais, geralmente estudadas formam também a base de conhecimentos para uma educação mais ampla, a ser ensinada por método diferente e com um objetivo diverso, em vista. A linha de distinção não é tão clara como foi observado no ano passado; em alguns estudos de faculdades ou universidades, pode-se dizer que dela nada existe. Nenhum método ou assunto, embora novo ou determinado, deveria ser alienado à educação do adulto, ou inadaptável ao encorajamento, cujo auxílio, mesmo em grau pequeno, não visasse o objetivo tratado neste capítulo.

Deve-se atender, portanto, nos capítulos seguintes, a educação do adulto no seu aspecto geral não vocacional em vez de com relação a um limitado grupo de matérias; as formas vocacionais, somente estarão fora da nossa jurisdição embora não fóra de nossa consideração.



## *A caracterização da Fundação Brasil Central e os projetos de sua reorganização*

OCÉLIO DE MEDEIROS  
(do Conselho Diretor da F. B. C.)

### I — INTRODUÇÃO

O Conselho Diretor da Fundação Brasil Central me conferiu unânimemente, por generosa proposta do Presidente, a honrosa, mas delicada tarefa de organizar o escritório central da referida entidade, em obediência aos elevados propósitos de racionalização de seus dirigentes.

Em sessão anterior, quando o Conselho debatia o problema da continuidade da F. B. C., chegando à conclusão de que a mesma não deveria ser extinta, e sim reestruturada, — de acôrdo com suas reais possibilidades financeiras, — e readaptada, — de conformidade com os fins para os quais se constituiu, — tive oportunidade de oferecer à consideração dos ilustres conselheiros o projeto de organização do Governo Territorial, solicitando o encaminhamento do mesmo à Consultoria Jurídica.

O Governo Territorial que propus, — constitucional porque sua instituição não implicaria nem desmembramento nem intervenção, na forma por que foi planejado, — visava, apenas, facultar a possibilidade de estimular o progresso das áreas cuja colonização a F.B.C. deveria ter em vista através de um conjunto de órgãos operantes *in loco*, e por meio dos quais se canalizariam e se concentrariam consideráveis dotações financeiras, sob o mesmo regime de dotações pelas quais se alimentam e se manifestam, na prática do governo colonial, as atuais administrações dos Territórios Federais.

Está claro que a União, — tanto quanto os Estados e os Municípios, no sistema federativo baseado na delimitação de competências definidas, mas concorrentes no que diz respeito às finalidades do Estado, — pode instituir, em qualquer região do país, órgãos votados aos problemas de

educação, de saúde, de viação, de produção, etc., através de suas dependências ministeriais.

E' lógico por isto mesmo que pode também centralizar êsses órgãos sob a autoridade única de um prepôsto do Governo Federal, bastando, para isto, caso haja necessidade de cessão e não apenas de delimitação de áreas, que se estabeleçam convênios com as unidades federadas interessadas, cuja economia se veria, agradavelmente, fortalecida, em virtude da soma de recursos, técnicos e financeiros, que só a União, em melhores condições, pode mobilizar.

Numa época em que as fronteiras políticas dos Estados sob regime federativo, como acontece nos próprios Estados Unidos da América, não concorrem mais para criar compartimentos estanques na estrutura estatal, o "governo regional" tem o seu clima propício, porque significa acôrdo de iniciativas, sinergia de recursos e concomitância de interesses. No Brasil, em matéria de soerguimento de áreas, como as do Araguaí, Xingú, do Brasil Central e Ocidental, cujo desenvolvimento diz respeito ao próprio progresso do país — a fórmula do "governo regional" parece constituir a melhor solução.

Por outro lado, se o objetivo é a vitalização de regiões, ainda não desbravadas, do Brasil Central e Ocidental, conforme os próprios fins da Fundação, não parece aconselhável que se estimule uma concentração burocrática nas proximidades da Avenida Central do Rio de Janeiro, quando órgãos administrativos do F. B. C. deveriam possuir maior volume de pessoal, material e encargos, nos centros vitais das áreas que tem em vista povoar.

Tais considerações possuem, nesta introdução, justa razão de ser, porquanto, ao estudar a reestruturação do escritório central da F. B. C., não deixo de lado, em absoluto, a conveniência de meu



anterior projeto, mesmo por que nêle não se tornavam incompatíveis, de maneira nenhuma, a manutenção da entidade. Suas funções, porém, seriam efetivadas apenas com os objetivos práticos de estimular e favorecer o desenvolvimento da riqueza regional, através de estabelecimentos pioneiros de indústria, comércio e transportes, sob seu contrôle.

Diante do exposto, passo a tratar, no tópico abaixo, do problema do escritório central da F.B.C.

## II — A PROPOSTA DA PRESIDÊNCIA SÔBRE A REORGANIZAÇÃO DO ESCRITÓRIO CENTRAL DA FUNDAÇÃO BRASIL CENTRAL

Os subsídios que me foram submetidos, para os estudos, cujo prazo de ultimação se dilatará ainda em virtude da complexidade da matéria, compreendem:

- a) um organograma da situação atual, dando idéia de uma estrutura adequada, mas cujos serviços não funcionaram de fato;
- b) um trabalho de levantamento do pessoal;
- c) uma excelente exposição do Sr. Presidente, datada de 15 de março de 1948, ao Conselho Diretor;
- d) uma representação gráfica da reorganização proposta.

Reporto-me, apenas, ao material constante das alíneas *b* e *c*, por interessar, mais de perto, aos trabalhos de levantamento e planejamento, que tentei realizar, com a cooperação de alguns técnicos, dentre os quais saliento os ilustres técnicos de Administração do D. A. S. P., *Araújo Cavalcanti*, especialista em assuntos de Administração Territorial e organização de autarquias, e *Oscar Vitorino Moreira*, cujas sugestões, subsídios e conselhos informam um dos projetos.

Da exposição apresentada ao Conselho Diretor, pelo Presidente, transcrevo as seguintes partes, que muito me orientaram, em virtude de exprimirem o pensamento oficial da direção:

\* \* \*

"Delineadas que foram, mediante o erudito parecer do Sr. Conselheiro Cesário de Andrade, as diretivas da Expedição Roncador-Xingú, a se desdobrar em duas atividades que tendem a se distinguir — *Colonização da área Aragarças ao Mor-*

*tes, e Penetração Xingú-Tapajós*, a cuja organização definitiva vou proceder em obediência à deliberação do Conselho, *cabe-me solicitar dos ilustres companheiros de direção que passem a estudar as funções do Escritório Central do Rio de Janeiro, órgão da maior importância para a boa ordem dos trabalhos confiados à Fundação Brasil Central.*

E' neste órgão que a Presidência e o Conselho devem encontrar, devidamente coligidos e ordenados, todos os elementos, de estudo e de orientação das atividades, a cargo dos Escritórios Regionais de São Paulo e Uberlândia, e dos centros de trabalho que são: Uberlândia, Rio Verde, Caiapônia, Aragarças, Xavantina, Xingú, São Felix, Santarém, Tucuruí e Belém.

No E. C. devem ser elaborados os planos diretivos das atividades, os orçamentos, previstos cuidadosamente os quadros de pessoal e os respectivos vencimentos, estudadas as numerosas questões trabalhistas, até hoje inteiramente esquecidas pela Fundação, o exame antecipado do material a ser adquirido, autorização para aquisição, seleção dos artigos e dos preços, escolha de fornecedores idôneos, cuidado êste que coloco acima da aparente vantagem de preços menores. (não raro servindo de cobertura aos estratagemas feitos pela ambição de lucros fáceis, através da qualidade inferior dos artigos o de falhas nas quantidades das entregas), recebimento, embarque e entrega nas Bases do material adquirido, contrôle de aquisição, da guarda e aplicação do material, o registro de contas do orçamento aprovado pelo Conselho, para que seja êle rigorosamente respeitado pelos órgãos de execução, a escrituração cuidadosa e temporânea das contas da receita, do empenho, liquidação e pagamento das despesas, o contrôle das contas com emprêsas subsidiárias e das concernentes à aquisição, guarda e aplicação do material, os inventários do ativo, passivo, os balancetes mensais para o julgamento da Junta de Contrôle, e, finalmente, a prestação de contas ao Senhor Presidente da República.

Fiz elaborar, a pedido do Conselheiro Océlio de Medeiros, o quadro de pessoal existente em dezembro de 1946 e 1947 e o que existe nesta data no Escritório Central.

Sòmente na semana última, pude constatar as falhas em nosso serviço do pessoal. Antes de pensar em preencher as existentes do passado, cuidei



de estabelecer que a partir dêste mês nenhuma admissão de pessoal da Fundação se faça, sem prévio título assinado pelo Presidente, a quem, nos termos do art. 13, letra g, dos Estatutos, cabe prover os cargos em qualquer serviço. Até o presente, assinei três títulos de nomeação: do Diretor da Estrada de Ferro Tocantins, do Diretor do Departamento de Rádio e Navegação Aérea e de um mensageiro para os serviços do Gabinete da Presidência e da sala do Conselho.

Sem que a ausência de requisitos legais na nomeação sirva para que a Fundação se exonere das obrigações legais para com os serventuários anteriormente admitidos, tais falhas devem ser consideradas no estudo da deliberação que o Conselho julgar oportuna aprovar, concernente aos quadros do Escritório Central e dos demais serviços.

Com a paciente prudência será, pouco a pouco, mas firmemente, encaminhada a observância da lei máxima da nossa vida, que se encerra nos Estatutos, aprovados pelo Decreto n.º 17.274, de 30 de novembro de 1944, e alterado pelo Decreto n.º 21.340, de 20 de junho de 1946.

Sem pretender que seja vitoriosa a opinião, é meu parecer que deve ser dotada a Presidência de órgãos de orientação técnica e funcional, indispensável para o estudo dos assuntos em andamento".

O gráfico constante da exposição acima, que sintetiza a proposta, compreende os seguintes órgãos, diretamente subordinados ao Presidente:

a) *Secretaria Geral*, na qual se entrozarão: *Expediente* (correspondência, biblioteca e documentação); *Contabilidade* (pessoal: admissão, exercício, vencimentos, dispensa); *contadoria*: orçamento e receita, — fiscalização e registro —, despesa — empenho e liquidação, controle de caixas e CC/CC de empresas subsidiárias); *patrimônio*: (aquisição, guarda, controle — compra, guarda, aplicação, — e alienação); *rádio transporte aéreo*: (comunicações radiotelegráficas e transportes aéreos).

b) Consultores e Assessores: *Consultor Jurídico* (pareceres e estudos, legislação trabalhista, documentação de propriedade, contratos de loteamento, questões jurídicas); *Consultor Técnico* (pareceres e estudos, estradas, obras, via férrea e navegação); *Consultor Médico* (orientação dos serviços médicos, seleção de medicamentos, problemas sanitários); *Inspetor* (Serviço de inspeção).

De acordo com esses elementos, os órgãos foram agrupados em duas ordens de atividades: os de *administração geral*, devidamente localizados na S. G.; e os de *administração específica*, cujas funções foram distribuídas pelos consultores e assessores apesar das excessões. A proposta obedeceu portanto, a um consagrado princípio de ciência de administração, apesar de ligeiras contravérsias no que diz respeito à homogeneização.

Pode-se admitir, entretanto, que os consultores e assessores possuem, segundo a proposta, funções típicas de órgãos de *staff*.

Na verdade, conferiu o Presidente as funções de administração geral à Secretaria Geral e as de orientação e aconselhamento às pessoas, e não propriamente órgãos, que o capacitarão a melhor exercer as funções executivas da administração. Não criou órgão de administração específica, conforme constava aliás da estrutura anterior, e atribuiu essas funções a auxiliares executivos, inspirado, sem dúvida, em princípios de economia, porquanto a situação financeira da F. B. C. não comporta organismos dispendiosos, com funções nitidamente estatais e que melhor poderiam ser exercidas, mediante entendimento, por órgãos do próprio Governo.

Em obediência à orientação seguida pela proposta, e à falta de um levantamento mais completo sobre os serviços — indispensável a qualquer tarefa de planejamento, — o projeto estrutura o escritório central em dois sistemas, diretamente subordinados ao Presidente: A *Secretaria Geral*, com a organização constante do Capítulo II, e o *Corpo de Assessores*, conforme o Capítulo III. No projeto de autarquização da F. B. C., não figura o *corpo de assessores*, e sim o *Departamento Executivo*, que me parece mais aconselhável, pois sua sub-estrutura diz mais respeito, às funções específicas da Fundação. Além do mais, esse departamento poderia funcionar *in loco*, em Aragarças, por exemplo.

As emendas que vão em anexo poderão ser apreciadas caso o Conselho Diretor, pesando as razões que abaixo se seguem, queira deliberar sobre uma estrutura mais racional. Aliás, atribuir funções de administração específica a órgãos de administração executiva e não a assessores ou consultores, conforme a organização anterior, pareceria mais acertado, de vez que a medida não implicaria maiores despesas no quadro de pessoal.



Em face do exposto, pode verificar o Conselho Diretor que o projeto, a ser baixado por Deliberação, inspirou-se nas sugestões do Sr. Presidente, tendo em vista uma necessidade emergencial.

Devo esclarecer, entretanto, que a adoção do mesmo traria apenas vantagens provisórias ao funcionamento da F. B. C., sem atender, de fato, às reais necessidades da mesma, pois se impõe, em vez de paliativos, um trabalho completo de definição jurídica, de regulamentação legal e de execução de fins.

Dentro dessa necessidade, também elaborei, com a cooperação dos técnicos acima citados, e do Senhor Izidoro Zanotti, especialista em assuntos de imigração e colonização, um projeto de regulamentação do Decreto-lei n.º 5.878, de 4 de outubro de 1943, alterado pelo Decreto-lei n.º 9.385, de 20-6-46.

Sobre este aspecto, encareço a atenção do Conselho Diretor para as razões que passo a expôr.

### III — A REORGANIZAÇÃO DA FUNDAÇÃO BRASIL CENTRAL EM FACE DE UMA NOVA REGULAMENTAÇÃO LEGAL.

Com efeito, deliberações do Conselho Diretor, regimentando os serviços da Fundação, não poderiam deixar de possuir, apenas, caráter subsidiário à elaboração dos novos Estatutos, de que aliás já se tem seriamente cogitado.

Já aceito o princípio de que a Fundação Brasil Central não pode nem deve ser extinta em virtude de suas altas finalidades, tudo indica que se deve estabelecer a sua organização em novos moldes, mas sem alterar o ato que a instituiu, porque, dêse modo, não poderia deixar de ser ouvido o Congresso, resultando, daí a natural demora para uma reestruturação que urge ser adotada.

A solução, no caso, não seria, a meu ver, a de novos Estatutos, mas a de uma regulamentação do Decreto-lei n.º 5.878 citado, ato que constitui matéria de Decreto, na conformidade do que dispõe o Art. 87, item I, da Constituição.

Sobre a sugestão, que submeto à elevada consideração do Conselho Diretor, cabem considerações de ordem jurídica e doutrinária, principalmente no que diz respeito à natureza, à personalidade e às finalidades da Fundação Brasil Central.

### IV — CONTROVÉRSIAS SÔBRE A NATUREZA JURÍDICA DAS FUNDAÇÕES

De fato, as Fundações têm sido consideradas, à luz do Direito Civil, como pessoas morais ou personalidades jurídicas de Direito Privado. O Instituto das Fundações evoluiu, entretanto, desde o velho Direito Romano, e, na ordem atual do Direito, principalmente do Direito Objetivo Brasileiro, já se comportam novas interpretações, por mais que permaneçam imutáveis as doutrinas de mestres como Rui e Beviláqua, sôbre a matéria.

As Fundações sôbre as quais se processaram essas magistrais doutrinas, inspirada nos clássicos do Direito Francês, não se comparam, entretanto, às que se instituíram ultimamente, sobretudo na Alemanha (denominadas *Stiftung*) e no Brasil, em cujo período de Estado Novo tiveram sua gênese, com uma nova natureza e finalidades verdadeiramente estatais.

Marcel Planiol, em dois volumes de sua obra clássica, define a fundação: "est une masse de biens affectée à un service déterminé et investie directement de personnalité juridique" (1). Em outro volume doutrina: "on appelle *fondation* l'affectation perpétuelle de biens ou de valeurs à un service déterminé par le disposant" (2)

Os ensinamentos do mestre citado informam tôda a doutrina dos civilistas brasileiros que, ao tratarem das fundações, consideravam apenas hospitais, asilos, escolas, estabelecimentos de ensino, institutos de pesquisa científica, etc.

Dentro dessa doutrina, o Código Civil (art. 16, I) situou claramente a matéria, considerando as fundações como pessoas jurídicas de Direito Privado numa classificação claramente estatuida, podendo ser constituídas por liberalidade privada ou pelo próprio Estado (3). Idêntica doutrina está em Carvalho Santos (4). Consistindo em "um patrimônio independente e autônomo, constituído para um fim estatutário e existindo em

(1) MARCEL PLANIOL — "Traité Élémentaire de Droit Civil" — Troisième Édition — Tome Premier — Paris — Librairie Constillon — 1904 — pág. 989.

(2) MARCEL PLANIOL — "Traité Élémentaire de Droit Civil" — Tome Troisième — Librairie Générale de Droit & Jurisprudence — Paris — 1905 — pág. 808.

(3) CLÓVIS BEVILÁQUA — Código Civil — vol. I — 1916 — Rio de Janeiro — pág. 241.

(4) CARVALHO SANTOS — Código Civil Brasileiro Interpretado — Vol. I — 3.ª edição — 1937 — Rio de Janeiro — pág. 404.



função apenas do fim de preencher, pertencendo, assim, idealmente, a uma entidade ideal representativa, da afetação dada à propriedade" (Saleilles) — as fundações são reconhecidas de utilidade pública, conservando a sua natureza de pessoas jurídicas de Direito Privado. Outra, aliás, não foi a lição de *Julien Bonnacasse*, quando dividiu as pessoas morais de direito privado em associações "latu sensu" e fundações (5).

O problema, à primeira vista, parece constituir ponto pacífico, em matéria de Direito, registrando-se divergências apenas no que diz respeito à origem, especialização de critério e patrimônio onde a doutrina é repleta de interpretações. No que diz respeito ao patrimônio convém lembrar que em face do direito subjetivo e do direito objetivo, *Léon Duguit* estabelece uma profunda doutrinação (6).

O instituto das Fundações evoluiu, porém, em face das novas finalidades do Estado, grandemente ampliadas pelas necessidades de servir ao maior número. Assim sendo, já não são estudadas apenas à luz do Direito Privado. Entre nós, por exemplo, o Direito Administrativo começa a conter capítulos sobre as Fundações, principalmente sobre as modernas, que, como as autarquias ou os entes paraestatais, realizam fins do Estado.

E' evidente a influência da doutrina italiana e alemã principalmente dos publicistas modernos da Alemanha, onde as fundações surgiram sob forma de afetação de um patrimônio a um fim da maneira como as interpretou *Berthélemy*: l'affec-tation perpétuelle d'un fonds productif de revenus à la création, à l'entretien ou à l'accroissement d'un service déterminé. Exemple: fondation d'école, d'asile, d'hospice etc.; ou bien, fondation de prix, de bourses, de lits d'hôpital etc." (7).

A pesquisa nos autores italianos, no setor do Direito Administrativo, me fez reforçar o pensamento sobre aquela influência. Veja-se, por exemplo, *Antônio Salandra*, que escreveu o seguinte :

(5) JULIEN BONNECASSE — "Précis de Droit Civil" — Deuxième Édition — Tome première — Paris — Librairie Arthur Rousseau — 1938 — pág. 140-142.

(6) LÉON DUGUIT — "Traité de Droit Constitutionnel" — Tome Troisième — Ancienne Librairie Fontemoing & Cia. — Editeurs — 1933 — págs. 314-318.

(7) H. BERTHÉLEMY — "Traité Élémentaire de Droit Administratif" — Treizième — Édition — Paris — 1933 — Rousseau et Cie Editeurs — pág. 651.

"Le persone giuridiche di diritto pubblico si dividono anzitutto, hecondo la distinzioni comune, in corporazioni pubbliche a fondazioni pubbliche, distinzioni già nota e sulla quale non m'indugierò soverchianmente. Le prime sono le "universitates personarum", ossia le associazzioni di persone costituite con un determinato scopo riconosciuto dal diritto pubblico; le altre sono le "universitates bonorum", ossia dei complessi di beni che assumono personalità in vista dello scopo a qui sono destinati" (8).

O Estado, nas fundações modernas, já não se limita a interferir, apenas quando tais pessoas se constituem. Mais que isso, cria-se, como as autarquias, como objetivos, que lhe são inerentes, pouco importando, aí, o patrimônio privado que é uma das suas características (9). Transfere-lhes seus próprios fins.

Dêse modo as fundações, — que no estado atual do Direito Positivo da França, um autor também as considerou como entidades que não podem figurar no quadro das pessoas morais e, sim, como uma categoria jurídica distinta (10) — podem ser definidas, em determinados casos, como entidades autárquicas ou paraestatais.

#### V — OS AUTORES BRASILEIROS E AS FUNDAÇÕES PÚBLICAS

No estado atual do Direito Positivo Brasileiro a doutrina já considera determinadas fundações, — pouco importando a palavra *fundação* com que aparecem nas leis que as instituíram — como entidades de realização dos fins do Estado. O próprio *Themístocles Brandão Cavalcanti* concorre para a revisão do clássico conceito, quando as equipara aos "demais departamentos da administração". (11):

"A Fundação, em nosso direito, é uma instituição de fins determinados (finalidade que de-

(8) ANTÔNIO SALANDRA — "Corsi di Diritto Amministrativo — Terza Edizioni — Athenaeum — Roma MCMXXXI — pág. 247.

(9) GASTON JÈZE — Les principes généraux du Droit Administratif — Deuxième Édition — Paris — M. Girard & E. Brière — 1914 — pág. 335-376.

(10) MARCEL WALINE — "Manuel Élémentaire de Droit Administratif" — Deuxième Édition — Librairie du Recueil Sirey — 1939 — Paris — pág. 211.

(11) THEMISTÓCLES BRANDÃO CAVALCANTI — "Instituições de Direito Administrativo Brasileiro" — 2.ª edição — 1.º vol. — 1938 — Livraria Freitas Bastos Editora pág. 142-14.



pende da vontade do instituidor). Essa instituição pode ser feita a uma pessoa jurídica preexistente, ou criada em virtude da doação ou testamento. Esta doutrina é sustentada por Windscheid, Puchta, etc.

E' o ato do instituidor que crê a personalidade jurídica, desde que não transgrida as disposições legais. A intervenção do Estado, por conseguinte, no nascimento ou na vida da Fundação, é puramente fiscal, quer dizer, é exercida para que a fundação realize a finalidade para que foi instituída e verifique o destino a ser dada ao seu patrimônio, em caso de extinção. As fundações, entre nós tem caráter de Direito Privado, desde que tenham sido constituídas pela forma prevista na nossa legislação civil.

Constituídas pelo Estado, com a sua finalidade declarada por decreto do poder público, com os seus órgãos de direção nomeados pelo Governo, equiparam-se, na sua constituição, aos demais departamentos da administração pública".

Muitas fundações, instituídas no Brasil, estão nessas condições, mas, na realidade, não se equiparam, apenas, aos demais departamentos de administração pública. Muito mais que isso, executam funções do Estado, como administração indireta dêste.

Algumas fundações com fins de ensino estão nesta situação. Sobre a matéria, o parecer do Professor Valdemar Ferreira é esclarecedor:

"Pode o Estado, com efeito, ser o instituidor de fundações na lei podem encontrar elas o ato de sua criação, mesmo porque somente êle tem poder para atribuir personalidade jurídica a patrimônios separados para a consecução de certa finalidade, além do interesse coletivo.

*Não se reputam fundações privadas, no estado atual do Direito Brasileiro, entretanto, os estabelecimentos de ensino superior e secundários, criados e mantidos pela União, dentro de suas verbas orçamentárias. Não são eles, absolutamente, pessoas jurídicas de direito privado, porque êste é inteiramente estranho à sua organização e ao funcionamento, disciplinados pelo Direito Público".*

#### VI — A FUNDAÇÃO BRASIL CENTRAL COMO FUNDAÇÃO PÚBLICA E NÃO PRIVADA.

O parecer do Professor Valdemar Ferreira, pode ser aplicado, em essência, à Fundação Brasil Cen-

tral, instituída por lei do Estado e à qual êste atribuiu ou delegou fins que não podem ser regulados pelo Direito Privado. O Decreto-lei autorizou a sua instituição. Mas, a autorização implica no caso, a sua própria instituição.

Aceitando a doutrina que divide os referidos institutos em *fundações privadas e fundação públicas*, estas podendo constituir entidades autárquicas ou paraestatais, não se pode deixar de classificar a *Fundação Brasil Central* como uma *Fundação Pública*, o que vale dizer, como uma *autarquia ou entidade paraestatal*.

O parecer do Prof. Oscar Saraiva sobre a matéria é decisivo:

"A leitura da lei institucional dessa nova Fundação evidencia, porém, que embora a mesma se traduza num patrimônio personalizado, regido por estatutos aprovados pelo Presidente da República, e, portanto, sob êsse aspecto, uma verdadeira fundação, nela existem, entretanto, característicos próprios das autarquias. Assim, de sua administração participará uma Junta de Contrôlo nomeada pelo Governo para fiscalizá-la, sem prejuízo do controle normal a que a lei civil submete as fundações, isto é, da fiscalização do Ministério Público local. E mais ainda: nos termos do art. 5.º, in-fine, prevê a lei que:

"ser-lhe-ão reconhecidos os privilégios atribuídos às instituições de utilidade pública e aquêles que em matéria de comunicações, transportes e selos assistem às autarquias federais".

Achamo-nos, pois, em face de nova modalidade de delegação administrativa com a revivescência das fundações civis às quais foram acrescentadas características da administração autárquica, constituindo um tipo de administração que, desde logo, poderemos qualificar de *Fundações Públicas*, instituídas pelo próprio Estado e em oposição às fundações civis que seguem as regras do Código Civil sem qualquer alteração".

O Decreto-lei n.º 5.878, de 4 de outubro de 1943, autorizou o Governo Federal a instituir a Fundação Brasil Central que, na realidade, do instituto que sugere tem apenas o nome, assim mesmo caracterizando uma *fundação pública*.

A legislação regulamentar, e os atos que daí se seguiram, é que lhe deram a natureza de pessoa jurídica de direito privado, estabelecendo, assim, uma espécie de contradição legal, que apenas um



*decreto executivo bastará para corrigir.* O objetivo dessa contradição pode ser situado, entre outros, no problema da impossibilidade das acumulações remuneradas, porque a entidade surgiu sob a égide do poder público, nascida para viver exclusivamente sob os auxílios dêste, pois o próprio patrimônio que lhe iria reforçar a natureza de pessoa jurídica de direito privado não poderia jamais garantir os fins estatais que lhe foram atribuídos pelo ato do poder público que a originou.

A fim de assegurar à Fundação Brasil Central a personalidade que decorre da sua própria origem

e fins, o que acarretará consideráveis vantagens tanto à sua continuidade quanto ao seu funcionamento, bastaria ao Presidente da República regulamentar, mediante Decreto, o Decreto-lei número 5.878 citado, revogando o Decreto n.º 17.274, de 30 de novembro de 1944. Êste decreto estabeleceu aquela contradição, considerando-a, como *fundação privada*, ou melhor, como pessoa jurídica de direito privado. Na realidade, porém, se trata de uma *fundação pública*, ou melhor de uma entidade paraestatal, regulada pelas normas do Direito Público e não do Direito Privado.



# Valorização Econômica da Amazônia

Araújo Cavalcanti

A Valorização Econômica da Amazônia — após a promulgação da Constituição de Setembro de 1946 — entrou na categoria dos grandes problemas da nacionalidade. É hoje um dos temas comuns da imprensa brasileira, e mesmo, continental, através de comentários cotidianos, editoriais e crítica especializada. Os problemas da imensa planície equatorial, adquiriram inesperada maturidade com o desenrolar dos acontecimentos internacionais, constituindo, mesmo, um dos pontos nevrálgicos da geopolítica americana. Ainda há pouco reuniu-se, no Peru, a Conferência Internacional da Hyléia cujas decisões terão para o Brasil uma importância toda especial

A Revista do Serviço Público tem divulgado ensaios e estudos diversos sobre o magno assunto. Trata-se de apreciável esforço editorial no sentido de reunir dados e elementos elucidativos de grande interesse na fixação dos rumos do planejamento regional brasileiro. Desta vez é o Dr. Araújo Cavalcanti quem escreve sobre esse assunto da maior atualidade, isto é, a valorização da Amazônia, numa série de três artigos, dos quais publicamos agora, o primeiro. (N. R.).

## 1. OBSERVAÇÕES PRELIMINARES

Sumário — 1 — Os esforços da Comissão Especial do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. 2 — Campanha subterrânea contra o Parlamento. 3 — Significação da “emenda constitucional” Leopoldo Pères. 4 — Uma empresa ciclópica. 5 — A Valorização da Amazônia e a experiência norte-americana da T.V.A. 6 — Possibilidade de investimentos norte-americanos no soer-

guimento da Amazônia. 7 — O pensamento do Presidente da República sobre o assunto.

ESTUDIOSO dos problemas brasileiros, temos acompanhado com interesse as atividades da Comissão Especial do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Julgamos desnecessário salientar a significação dessas atividades para a economia geral do país, bem como o sentido de patriotismo e objetividade que esse órgão parlamentar tem procurado dar ao desempenho de suas responsabilidades.

Quer promovendo a mais ampla e exaustiva discussão dos problemas amazônicos de que há notícia em nossa história; quer efetuando o vasto e necessariamente moroso trabalho preliminar de levantamento da grande “área-problema”, a verdade é que, na referida Comissão Parlamentar, se concentram, hoje, as esperanças de recuperação e desenvolvimento de quase 3/4 do território nacional.

Aliás, os dois milhões de patrícios que mourejam na imensa planície equatorial sabem que as suas perspectivas futuras de segurança e bem-estar dependem, em grande parte, dos bons resultados das iniciativas da referida Comissão Especial.

## 2. UMA CAMPANHA SUBTERRÂNEA CONTRA O PARLAMENTO

Entretanto, apesar de integrada por alguns dos legítimos valores do nosso Parlamento, a Comissão já foi alvo de críticas soêzes e apressadas, inteiramente destituídas de fundamento. Críticas demolidoras que têm por objetivo primordial atingir as personalidades mais em evidência no panorama político-social da Amazônia, ora mediante injustificáveis ataques de cunho personalista, ora através de uma deturpação sistemática das iniciativas, atividades e objetivos da Comissão Especial de Valorização Econômica da Amazônia.



Nem é preciso acentuar que esse furor iconoclasta se enquadra nas linhas gerais de um movimento mais amplo — sobejamente conhecido — de desmoralização das nossas instituições parlamentares.

Últimamente as críticas formuladas contra a Comissão Especial têm visado, de preferência, a pessoa de seu digno presidente, Deputado Leopoldo Pères — exatamente o cidadão a quem a Amazônia inteira deve o maior dos serviços, a contribuição máxima ao seu desenvolvimento, contida no art. 199 e parágrafo único da Constituição de 18 de setembro de 1946.

### 3. A EXATA SIGNIFICAÇÃO PARA A AMAZÔNIA DA "EMENDA CONSTITUCIONAL" LEOPOLDO PÉRES

Como é sabido, os dispositivos do art. 199 e parágrafo único da Constituição de 18 de setembro de 1946, garantem a execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia com os recursos provenientes de 3% (três por cento) das rendas tributárias da União, durante, *pelo menos*, 20 (vinte) anos. Além disso, os Estados, Territórios e Municípios dessa região reservarão para o mesmo fim, anualmente, 3% (três por cento) das suas rendas tributárias. Esses recursos serão aplicados por intermédio do Governo Federal.

Ora, um cálculo baseado na análise estatística da receita tributária da União e dos Estados, Territórios ou Municípios interessados, — levando em consideração a curva das previsões orçamentárias e das arrecadações efetivas, segundo dados da Divisão de Orçamento do D.A.S.P. — permite-nos afirmar que a soma aproximada dos recursos previstos no citado art. 199 ultrapassará — *dentro do limite máximo dos 20 anos prefixados pela Constituição* — a importância de 12 bilhões de cruzeiros, ou seja, algumas dezenas de vezes mais do que os atuais orçamentos conjugados de todas as unidades federativas do extremo norte do país.

É portanto de inteira justiça ressaltar a exata significação da emenda constitucional do Deputado Leopoldo Pères, quando da Assembléia Nacional Constituinte e que deu origem ao referido art. 199 e seu parágrafo único: graças à inteligente iniciativa, ao entusiasmo e a operosidade do honrado deputado amazonense ficaram assegurados os meios indispensáveis para o *início* — note-se bem, o *início* apenas, — *de um dos maiores em-*

*preendimentos de todos os tempos que é a efetiva ocupação, domínio e exploração econômica dos grandes vales equatoriais do Brasil.*

### 4. UMA EMPRESA CICLÓPICA

Dizemos *início*, porquanto o aproveitamento e a dinamização das potencialidades econômicas da maior bacia hidrográfica do mundo absorverão recursos muito superiores aos 12 bilhões de cruzeiros em que se vai traduzir a vitoriosa proposta do Deputado Leopoldo Pères, tal como consagrada no texto constitucional.

Isto porque, entre múltiplos fatores que vão desde a rarefação demográfica à insignificância das áreas cultivadas, a região é desmesuradamente vasta e seus recursos continuam praticamente ignorados. O Engenheiro Geraldo Rocha tem inteira razão quando, em seu depoimento perante a Comissão Parlamentar logo no início das atividades desse órgão do Legislativo, afirmou que "nenhum rio da Amazônia é suficientemente conhecido 20 quilômetros à montante de sua foz".

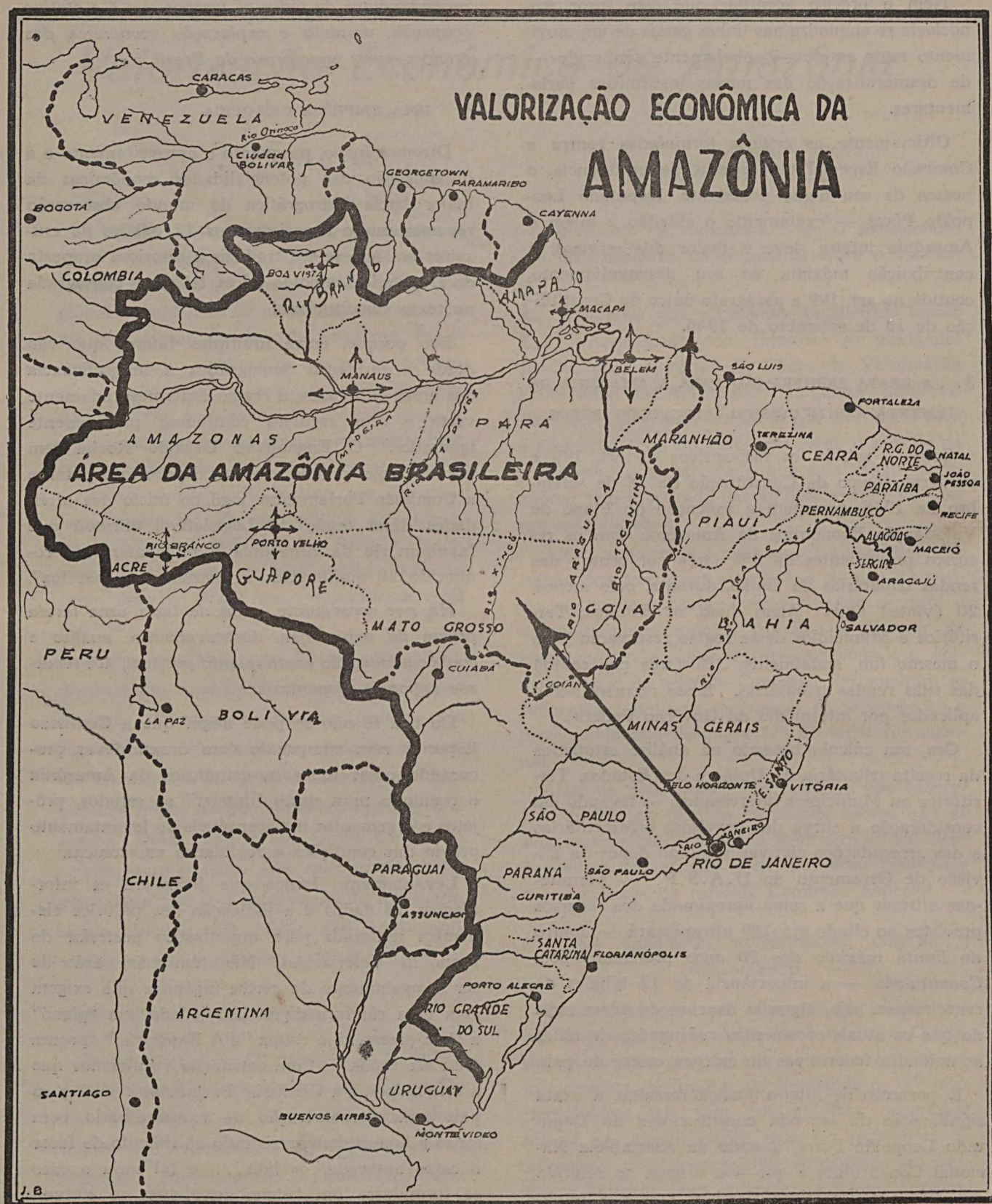
*Há, por conseguinte, antes de tudo, uma tarefa prévia de exploração, desbravamento, análise e conhecimento, tão exato quanto possível, dos recursos regionais disponíveis.*

De boa fé não se pode negar que a Comissão Especial vem cumprindo com o seu dever procurando ouvir todos os estudiosos da Amazônia e reunindo num vasto "dossier" os estudos, projetos e orçamentos indispensáveis ao levantamento prévio das condições e realidades amazônicas.

Levantamento básico que fornecerá as informações, os dados e a indicação dos próprios elementos materiais para organização *posterior* do Plano de Valorização. Não têm pois, razão de ser o açodamento de certos ingênuos que exigem com uma cândura digna de piedade, um "plano" a toda pressa, tipo roupa "d'A Exposição" "pronta para ser usada". Com satisfação verificamos que a este respeito, a Comissão Parlamentar já deu ao país uma demonstração de extraordinário bom senso e honestidade, resistindo ao ridículo de fazer o carro anteceder os bois..., e tal seria o caso se formulasse um "plano" qualquer, se efetuar, previamente, o penoso levantamento que se faz mister.

Simultaneamente com a investigação e análise dos problemas regionais — tarefa ingente, pela sua







natureza bastante difícil e demorada — cuidou a Comissão Especial de projetar em suas linhas gerais, a entidade incumbida de organizar o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, executá-lo pela forma que julgar mais conveniente e aplicar, na sua execução, os recursos postos ao seu dispor. Daí o projeto que “Cria a Comissão Executiva do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, estabelecendo as respectivas bases e dando outras providências”.

Também neste ponto a orientação da Comissão Especial foi a mais acertada possível. Esse projeto tem as suas deficiências e dele discordamos na quase totalidade dos seus dispositivos. Mas, ao contrário do que pretendem certos economistas de gabinete, a elaboração do Plano de Valorização é encargo a ser atribuído ao órgão técnico para tal fim previsto na estrutura da entidade que fôr criada, qualquer que seja a sua denominação. Os encargos e atribuições da Comissão Parlamentar do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, são de natureza política, legislativa, fiscal. Cabe-lhe vigiar, fiscalizar, traçar diretrizes gerais, sugerir, propor, coordenar e controlar, num esforço superior de defesa dos interesses dos contribuintes, tanto vale dizer, no interesse do próprio povo brasileiro, de cujos bolsos, em última análise, sairão os recursos para custeio do empreendimento.

E o povo brasileiro não está em condições de tolerar desperdícios ou fracassos. Em hipótese alguma se poderia atribuir funções executivas à Comissão Parlamentar. E a organização do Plano de Valorização é uma das atribuições primordiais da entidade executiva projetada.

##### 5. A VALORIZAÇÃO DA AMAZÔNIA E A EXPERIÊNCIA AMERICANA DA T.V.A.

Muito se tem falado, entre nós, sobre os empreendimentos da T.V.A. (Tennessee Valley Authority) e já houve mesmo quem procurasse apresentar a extraordinária realização do gênio político de Roosevelt como o modelo a ser adotado com relação ao Plano de Valorização da Amazônia.

Julgamos imprópria a sugestão que se poderia aplicar, quando muito, ao Vale do São Francisco. A razão é bem simples: os problemas do Vale do Tennessee são inteiramente diferentes dos

problemas amazônicos e, diga-se de passagem, menores e menos difíceis. A bacia do Tennessee — apesar de banhar sete estados da União Norteamericana — se estende por uma área menor do que a do Estado de Pernambuco, uma área quatro vezes menor do que a do Território do Rio Branco, sendo portanto, uma superfície insignificante em termos de geografia amazônica. O Tennessee pode ser comparado com o Urari-coera, um dos formadores do Rio Branco, o qual, por sua vez, apesar de ser dos maiores rios da América, é, apenas, um dos afluentes do Rio Negro — principal tributário da margem esquerda do Amazonas. É de se notar, por outro lado, desde 1933, — quando o Senador Norris apresentou o projeto de lei criando a T.V.A. — até 1944, segundo o último relatório do maior diretor geral dessa fabulosa instituição, David Lilienthal — foram gastos mais de 700 milhões de dólares, ou seja, 14 bilhões de cruzeiros. Isto é, na reduzida área banhada pelo Tennessee e seus tributários (pouco mais de 800 quilômetros de rios) fez-se a aplicação concentrada, em dez anos — 1933/1944, exclusive — de uma soma maior do que a assegurada à Amazônia pelo mencionado art. 199, da nossa Constituição.

Parece-nos que estabelecer um paralelo entre a Amazônia e o Vale do Tennessee, seria pretender o absurdo de reduzir a maior e mais complexa rede potamográfica do mundo às proporções de um simples igarapé. Não obstante, pode-se considerar o conjunto de empreendimentos diversos que constituem a T.V.A. como uma das maiores experiências mundiais de administração planejada: são 28 imensas represas — tipo “multi-purpose dams”, — as quais atendem simultaneamente a uma multiplicidade de fins diversos, tais como: energia hidro elétrica, navegação e controle de inundações, irrigações, reflorestamento, fábricas de adubos químicos, fertilizantes, explosivos, eletro-metalurgia, etc.

Todo esse conjunto gigantesco de empresas e projetos que é a T.V.A. funciona em bases industriais sobremaneira vantajosas. Tanto é assim que, no seu âmbito é que o Governo Federal americano resolveu instalar as usinas atômicas de Oak Ridge (Tenn.). Durante a guerra a T.V.A. se transformou num imenso arsenal. Como se vê, não tem cabimento um paralelo entre a conhecida corporação governamental ame-



ricana e a entidade que se pretende criar para exploração e desenvolvimento da Amazônia. Mas, nem por isso deixam de ser imensamente valiosos os ensinamentos que a T.V.A. nos poderá proporcionar com relação à Amazônia, como entre outros:

a) *planejamento integral*, embora lento, estabelecendo-se prioridades e ordens de urgência na solução dos vários problemas;

b) *execução rápida dos projetos* que obtiverem prioridade, preferência dada aos de sentido reprodutivo criadores de riqueza (por exemplo, aproveitamentos hidroelétricos, transportes, etc.);

c) *concentração de recursos na execução dos projetos básicos*. (No caso da Amazônia, evitar, por exemplo, a diluição dos recursos disponíveis, como seria o caso de uma política errada de distribuí-los entre órgãos administrativos existentes, estaduais, territoriais ou municipais. Semelhante política representaria a perpetuação do atual "statu-quo". Os recursos do Plano não devem ser desperdiçados em aplicações desastrosas");

d) *prestação de contas perante o Congresso e diretamente ao povo, além das conprovações normais de despesas, de sentido contábil, perante os órgãos competentes; ampla publicidade;*

e) *integração das comunidades beneficiadas na empresa*, interessando-as diretamente na execução dos trabalhos. A cooperação local é um dos fatores preponderantes do sucesso;

f) *um certo espírito pioneiro e missionário*. O soerguimento da Amazônia, a exemplo da T.V.A., deveria ser levado a efeito com a mística de uma legítima cruzada, o espírito realizador peculiar de que se revestem os grandes empreendimentos históricos, como, entre tantos, a construção do Canal de Panamá, a própria T.V.A., Magnitogorski e as represas do Dnieper etc.;

g) *aplicação sistemática dos princípios e da técnica de organização científica*.

#### 6. POSSIBILIDADES DE INVESTIMENTOS NORTE-AMERICANOS NO SOERGUIMENTO DA AMAZÔNIA. COOPERAÇÃO CONTINENTAL

Não se deve pôr de lado, por uma questão de nacionalismo vêsgo e *démodé*, a extraordinária cooperação que os norteamericanos podem oferecer à Valorização Econômica da Amazônia, em termos de capital, técnicos e material.

Queiramos ou não, a Amazônia é um transcendente problema da geopolítica continental e sobretudo norteamericana. É, talvez, a única fonte provável de suprimentos de uma infinidade de matérias primas para as indústrias do futuro, não apenas dos Estados Unidos, como dos demais países americanos. A expansão do imperialismo soviético, no ritmo em que se processa, virá apressar a utilização continental dessa fonte criminosamente relegada ao abandono e que, até agora, tem sido, apenas, objeto de discursos mais ou menos líricos. Produtos florestais, essências, raízes, fibras, óleos, alimentos, matérias plásticas, combustíveis, os minérios do Amapá e Rio Branco, em síntese, tôdas as potencialidades econômicas da Hyloea entrarão, mais cedo do que se presume, numa fase de aproveitamento intensivo.

Nem poderíamos, sôzinhos, com os poucos recursos disponíveis, recuperar, desenvolver, povoar e colonizar a Amazônia. Uma vez estruturado o órgão administrativo incumbido dessas finalidades e elaborado o Plano de Valorização com o rigor que se faz mister, será fácil efetuar as operações de crédito necessárias ao suprimento das nossas deficiências financeiras, à obtenção dos recursos técnicos e materiais necessários à concretização do grande ideal que empolgou o Deputado Leopoldo Pêres — plasmar uma autêntica civilização nos trópicos, para maior prosperidade do Brasil e do Continente.

#### 7. O PENSAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA SÔBRE O ASSUNTO

A Mensagem ânua do Sr. Presidente da República — encaminhada ao Congresso Nacional aos 15 de março p/passado — revela, com sobriedade e precisão, um pensamento objetivo sôbre o magno problema. Com satisfação verificamos nesse documento, a expressão de uma mentalidade realista defendendo pontos de vista pelos quais nos temos batido de há longa data e em diferentes oportunidades, juntamente com os Srs. Océlio de Medeiros, Osório Nunes e outros estudiosos das questões amazônicas (1). Vale a pena transcrever

(1) A Revista do Serviço Público — Ano X, Volume III, Ns. 1 e 2, set.-outubro de 1947, págs. 45-90 — publicou "A Margem do Planejamento Econômico da Amazônia", ensaio do Sr. Océlio de Medeiros sôbre o assunto.



os tópicos da Mensagem Presidencial relativos à Valorização Econômica da Amazônia:

"Uma das minhas preocupações básicas tem sido a de obedecer com o máximo empenho aos dispositivos constitucionais que vinculam apreciáveis percentagens da renda tributária da União ao soerguimento ou valorização econômica, social e humana do Vale do São Francisco e da Amazônia.

"A êsse respeito, já na Mensagem que tive a honra de encaminhar-vos acompanhando a Proposta Orçamentária para 1948, foi acentuado o fato do Governo Federal se ter adiantado aos resultados finais dos valiosos trabalhos das Comissões parlamentares, ao empregar parte daquelas dotações, "deixando, porém, nos dois casos em foco, parcelas substanciais que foram colocadas em disponibilidade aguardando a discriminação que lhes aprouvesse dar as referidas Comissões do Congresso Nacional".

"No caso da Amazônia, devem ser tomadas as medidas preparatórias exigidas para início das obras, a par do levantamento de suas condições peculiares, inventário dos recursos existentes e planejamento geral da ação executiva do Estado.

"Aguarda, pois, o Governo os resultados das atividades da Comissão Especial do Congresso incumbida de esquematizar as linhas gerais dessa ação executiva. E' de encarecer a necessidade urgente das medidas preliminares à elaboração do plano de valorização a que se refere o art. 199 e parágrafo único da Constituição.

"Quanto mais depressa fôr organizado o plano — selecionados e hierarquisados os projetos em que se devem inverter os recursos previstos, oriundos de rendas gravadas com a cláusula de aplicação especial — tanto melhor. Cabe à Comissão Especial do Plano de Valorização da Amazônia o elevado encargo de indicar o roteiro a seguir, elaborar as diretrizes a serem observadas, formular os delineamentos gerais do grande empreendimento. Essa é uma função legislativa da mais alta importância para os destinos da grande planície, quer nos seus aspectos de orientação política como no que diz respeito à coordenação geral dos projetos que forem elaborados e à fiscalização de sua execução. Só então poderá o Governo Federal, sem ultrapassar os limites de sua esfera de ação e com resultados mais satisfatórios, dar integral cumprimento aos dispositivos

constitucionais relativos à Amazônia, através do órgão técnico que fôr criado para elaborar e executar, em definitivo, o plano geral de soerguimento da grande área, de acôrdo com os delineamentos gerais prefixadas pela Comissão parlamentar.

"Tanto mais urgente se me afigura a necessidade de uma solução adequada para os imensos problemas da Amazônia quanto é certo que, dia a dia se agravam suas difíceis condições de vida. Os esforçados habitantes dessa longínqua região se vêem a braços com dificuldades sem paralelo, oriundas de uma multiplicidade de fatores negativos, como, entre outros, escassez demográfica, vastidão territorial, afastamento em relação aos grandes centros de produção e consumo do país, economia primária de puro extrativismo florestal, estrutura econômica e social precária à mercê das oscilações dos preços de suas matérias primas essenciais.

"Os recursos previstos pelo art. 199 e parágrafo único, a despeito de comprometerem os orçamentos federais, estaduais, territoriais e municipais com percentagens da aplicação predeterminada, preconizam de fato os meios de que a Amazônia carece para progredir. Necessário se torna, porém, que sua aplicação seja técnica e organicamente efetuada, visando os problemas fundamentais de uma região na realidade pouco conhecida nos seus dados substanciais e que ocupa uma superfície que abrange mais da metade do país.

"Por enquanto, além dos benefícios que têm saído à conta da ação executiva dos Ministérios na região amazônica foram empregados todos os esforços a fim de resolver quanto antes o problema do financiamento dos excedentes da borracha, produto que ainda polariza a vida econômica das unidades integradas da região norte.

"Crescem, destarte, as exigências de esforços conjugados do Legislativo e dos órgãos administrativos responsáveis pelos destinos da Amazônia, no sentido de atenuar ou conjurar as vicissitudes de sua extrema vulnerabilidade econômica e social, mormente quando já existem recursos com a destinação especial de ocorrer a essa finalidade, nos termos do art. 199 e parágrafo único da Constituição, devendo a contribuição federal ultrapassar anualmente, à importância de Cr\$ 400.000.000,00 — tomadas por base as previsões da receita constante da Proposta Orçamentária de 1948".



## Organização das Nações Unidas

Isidoro Zanotti

**A** evolução que se vem processando na moderna organização internacional e os reflexos correspondentes na ordem interna de cada país, têm assumido proporções que merecem maior exame e estudo por parte dos que se interessam pelos assuntos de administração pública em geral.

Muitas providências administrativas são resultantes de acórdos ou convênios internacionais ou de recomendações de órgãos com atribuições de caráter mundial.

O Serviço Civil Internacional já possui estrutura própria, posição definida. O novo ramo do serviço civil está destinado a crescer, a apresentar feições novas e a oferecer aos cidadãos do mundo inteiro oportunidades de nele empregarem a inteligência e a vontade em favor de um mundo pacífico, da melhor compreensão entre os povos e da cooperação para a solução dos problemas econômicos, educacionais, sociais, humanitários e outros.

Ao tempo da Liga das Nações, o funcionário internacional tinha situação própria, mas o quadro de pessoal era diminuto. A O.N.U. e as agências especializadas são organismos com melhor aparelhamento administrativo, não por simples luxo, mas pela necessidade de enfrentar e resolver os múltiplos problemas com que se defronta o mundo, em nossa época.

Por isso, esta Revista planejou a instituição de uma seção permanente, destinada a divulgar questões relativas à Administração Internacional. Tem o intuito de levar aos seus leitores matéria nova e que ainda não tem sido convenientemente divulgada em revistas técnicas de larga circulação.

Para preparar e coligir o material, redigir notas, comentários e artigos referentes à seção em aprêço, foi convidado o Dr. Isi-

doro Zanotti, conhecedor dos diversos aspectos da Administração Internacional, autor de trabalhos sobre o assunto, alguns dos quais foram publicados por esta Revista. Os seus artigos tem repercutido de modo favorável em *Lake Success*, Nova Iorque, sede da O.N.U.

O Serviço de Documentação do D.A.S.P., a pedido do Centro Informativo das Nações Unidas no Rio de Janeiro, editou em separata, no começo deste ano, o artigo "Departamento de Informação Pública da O.N.U.", de autoria de Isidoro Zanotti e que a Revista publicara no número de setembro-outubro de 1947.

No presente trabalho, o autor faz um estudo completo sobre as origens das Nações Unidas, bem como uma análise dos órgãos principais da O.N.U. e das agências especializadas. Em artigos futuros, focalizará com pormenores, as atribuições, atividades e realizações desses órgãos, apresentará noticiário relativo à Administração Internacional, textos de convênios, acórdos e tratados internacionais, comentários e outras matérias concernentes à seção que ora se inaugura (N. da R.).

### INTRODUÇÃO

A O.N.U. é um sistema de equilíbrio, de forças e vontades conjugadas para a paz e o bem estar dos povos. Na atual situação de incertezas e expectativas, as Nações Unidas representam uma esperança para a espécie humana.

No mundo de hoje, em que os progressos da técnica atingem os limites da imaginação, estamos todos condicionados à convivência internacional. Já não pode existir o estado nacional muito independente. As nações estão cada vez mais interdependentes. As muralhas pertencem à história, que guarda os insucessos do sistema de isolamento. As



relações entre os países têm, modernamente, assumido aspectos e características peculiares. Charles Hodges ("The Background of International Relations"), ao estudar o que denomina de "família de nações", diz que, na Idade Moderna, a vida mundial, em todos os setores, tem alargado, aumentado os horizontes da humanidade, as nações têm sido obrigadas a manter estreitos contatos, a aceitar responsabilidades comuns e a pugnar por interesses também comuns, através de ação conjunta.

Os meios de comunicação tornaram mais fácil o intercâmbio entre os diferentes povos e os propósitos de cooperação ou auxílio internacional tomaram vulto e já produziram apreciáveis resultados, que nos induzem a pensar a respeito do que poderá ser o mundo de amanhã, que estilos de vida terá a humanidade se houver persistência na ação em que hoje as nações amantes da paz estão empenhadas. Necessário se torna, é certo, aplainar dificuldades, certas divergências entre algumas nações.

Uma das causas do fracasso da Liga das Nações foi a falta de apoio popular. A liga era mais uma organização dos governos que dos povos; nela, não havia a participação da alma coletiva.

Aos povos, mais do que aos governos, cumpre proceder no sentido de tornar mais forte e prestigiada a moderna organização mundial.

No Brasil, felizmente, nota-se interesse pelas Nações Unidas — da parte de jornais, revistas, rádio, escritores, estudantes, populações em geral.

Nosso país, membro da O.N.U., pode contribuir para a manutenção da paz e segurança, em cooperação com as outras nações. De fato, a todos nós, brasileiros do norte, do centro e do sul; argentinos, venezuelanos, chilenos; povos das Américas, da Europa, de todos os continentes; populações das diferentes latitudes; toda a espécie humana que vive, trabalha e sofre neste pequeno planeta — a cada um de nós cabe uma parte da responsabilidade pela manutenção da paz e segurança internacionais, bem como pelo estabelecimento de melhor compreensão e cooperação entre todos os seres humanos.

O Embaixador Osvaldo Aranha, em um dos seus discursos em torno das Nações Unidas, ponderava que "o problema é levar a todos os homens, a todos os povos e a todas as regiões os benefícios da nossa civilização e da nossa cultura, que desenvolvam os homens para guerra e os aparelham para a cordialidade, para a felicidade e para a paz.

Esta é a missão da Organização das Nações Unidas. Nunca na história humana, tantas forças materiais e espirituais, as maiores já reunidas no mundo, consagraram-se para uma obra igual. Ela não visa somente manter a paz, mas promover todos os meios capazes de afastar a guerra da vida dos homens. Não é uma organização meramente política. Não é um simples pacto de Nações. É um compromisso do sentimento e do pensamento universais".

O mundo precisa sair do impasse em que se encontra, desta incerteza, do estado de agitação dos espíritos. Devemos pensar e falar menos em guerra.

Falemos na paz e nas suas vantagens. Caminhemos em direção ao mundo de amanhã, decididos a edificar uma vida internacional que recomende as gerações presentes às que, no futuro, tomarem o curso da vida, decidirem de acontecimentos, construirão a história. Para isso, precisamos partir de base sólida. A O.N.U. é o melhor alicerce sobre o qual podem ser conseguidas a paz, a cordialidade, a cooperação e a compreensão internacionais.

\*

\* \*

#### MARCO INICIAL DA O.N.U.

Passemos a estudar os passos dados para a instituição da Organização das Nações Unidas. A expressão *Nações Unidas* foi sugerida pelo Presidente Franklin D. Roosevelt e usada, pela primeira vez, em documento oficial e subscrito por diversas nações, em 1 de janeiro de 1942. Nesta data, os representantes de 26 países assinaram, em Washington, D.C., a denominada "Declaração das Nações Unidas". Pode dizer-se que é o marco inicial da O.N.U.

#### TEXTO DA "DECLARAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS"

"Os governos signatários,

Tendo aderido a um programa comum de propósitos e princípios, incorporados na declaração conjunta do Presidente dos Estados Unidos da América e do Primeiro Ministro do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, datada de 14 de agosto de 1941, e conhecida por Carta do Atlântico,

Convictos de que, para defender a vida, a liberdade, a independência e a liberdade de culto, assim como para preservar a justiça e os direitos humanos nos



seus respectivos países e em outros, é essencial alcançar vitória absoluta sobre seus inimigos; e convictos de que se acham atualmente empenhados numa luta comum contra forças selvagens e brutais que procuram subjugar o mundo,

**Declaram:**

1. Que cada governo se compromete a empregar todos os seus recursos, tanto militares como econômicos, contra os membros do Triplice Pacto e seus aderentes, com os quais esteja em guerra;

2. Que cada governo se compromete a cooperar com os governos signatários da presente, e a não firmar, em separado, armistício ou tratado de paz com o inimigo.

Poderão aderir à presente declaração outras nações que já estejam prestando ou que possam vir a prestar colaboração ou assistência material na luta para derrotar o hitlerismo”.

**São signatários da Declaração:**

- 1) Estados Unidos da América.
- 2) Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte.
- 3) Rússia.
- 4) China.
- 5) Austrália.
- 6) Bélgica.
- 7) Canadá.
- 8) Costa Rica.
- 9) Cuba.
- 10) Tchecoslováquia.
- 11) República Dominicana.
- 12) Índia.
- 13) Luxemburgo.
- 14) Salvador.
- 15) Grécia.
- 16) Guatemala.
- 17) Haiti.
- 18) Honduras.
- 19) Noruega.
- 20) Panamá.
- 21) Polônia.
- 22) União Sul-Africana.
- 23) Iugoslávia.
- 24) Holanda.
- 25) Nova Zelândia.
- 26) Nicaragua.

Países que, posteriormente, aderiram à Declaração das Nações Unidas:

- 1) México.
- 2) Filipinas.
- 3) Etiópia.
- 4) Iraque.
- 5) Brasil.
- 6) Bolívia.
- 7) Irã.
- 7) Colômbia.
- 9) Libéria.
- 10) França.

- 11) Equador.
- 12) Peru.
- 13) Chile.
- 14) Paraguai.
- 15) Venezuela.
- 16) Uruguai.
- 17) Turquia.
- 18) Egito.
- 19) Saudi Arábia.
- 20) Líbano.
- 21) Síria.

Sobre as origens das Nações Unidas, o Sr. Cordell Hull, ex-Secretário de Estado dos Estados Unidos da América, conta em suas memórias, que as suas primeiras idéias a respeito da forma de união que deveriam apresentar as nações aliadas, basearam-se nas conferências realizadas em Lima e Havana, em relação ao Hemisfério Ocidental. Por isso, pedira aos seus auxiliares que examinassem, a partir de 1938, os fatos relacionados à América Latina, a fim de verificar o que o Presidente Roosevelt havia dito sobre a unidade das nações em luta com o Eixo e para estudar o que se fizera na primeira guerra mundial. No dia 13 de dezembro de 1941, pediu a Maxwell M. Hamilton, então Chefe da Divisão dos Negócios do Extremo Oriente, que redigisse uma minuta de declaração que seria feita pelas nações em luta com o Eixo, unindo-as até a vitória. No dia seguinte, exatamente oito dias depois de Pearl Harbor, promoveu uma reunião dos seus auxiliares para discutirem essa declaração. Depois de com eles discutir, solicitou ao Secretário-adjunto Berle, ao Conselheiro-econômico Fels e a Hamilton que incluíssem na minuta as alterações sugeridas. Os três concluíram o trabalho. Estava, assim, assentada a parte essencial daquilo que se tornaria depois a Declaração das Nações Unidas. Esse documento tinha o caráter de uma aliança.

**CARTA DO ATLÂNTICO**

Na “Carta do Atlântico”, assinada em 14 de agosto de 1941, pelo Presidente dos Estados Unidos da América, Franklin D. Roosevelt, e pelo Primeiro Ministro do Reino Unido, Winston Churchill, não foi mencionada a intenção de se estabelecer órgão de caráter mundial, para a manutenção da paz e segurança.

**Texto da “Carta do Atlântico”:**

Declaração conjunta do Presidente dos Estados Unidos da América, Sr. Roosevelt, e Primeiro Ministro, Senhor Churchill, representando o Governo de Sua Majestade



do Reino Unido, os quais, tendo se reunido, julgaram conveniente tornar conhecidos certos princípios comuns da política nacional dos seus respectivos países, nos quais se baseiam as suas esperanças de conseguir um porvir mais auspicioso para o mundo.

Primeiro — Os seus respectivos países não procuram nenhum engrandecimento, nem territorial nem de outra natureza;

Segundo — Não desejam que se realizem modificações territoriais que não estejam de acordo com os desejos livremente expostos pelos povos atingidos;

Terceiro — Respeitam o direito que assiste a todos os povos de escolherem a forma de governo sob a qual querem viver; e desejam que se restituam os direitos soberanos e a independência aos povos que deles foram despojados pela força;

Quarto — Com o devido respeito às suas obrigações já existentes, se empenharão para que todos os estados, grandes ou pequenos, vitoriosos ou vencidos, tenham acesso em igualdade de condições ao comércio e às matérias primas do mundo, de que precisem para a sua prosperidade econômica;

Quinto — Desejam promover, no campo da economia, a mais ampla colaboração entre todas as nações, com o fim de conseguir, para todos, melhores condições de trabalho, prosperidade econômica e segurança social;

Sexto — Depois da destruição completa da tirania nazista, esperam que se estabeleça uma paz que proporcione a todas as nações os meios de viver em segurança dentro de suas próprias fronteiras, e aos homens em todas as terras a garantia de existências livres de temor e de privação;

Sétimo — Essa paz deverá permitir a todos os homens cruzar livremente os mares e oceanos;

Oitavo — Acreditam que todas as nações do mundo, por motivos realistas assim como espirituais, deverão abandonar todo o emprego da força. Em razão de ser impossível qualquer paz futura permanente, enquanto nações que ameaçam de agressão fora de suas fronteiras — ou podem ameaçar — dispõem de armamentos de terra, mar e ar, acreditam que é impossível que se desarmem tais nações, até que se estabeleça um sistema mais amplo e duradouro de segurança geral. Eles igualmente prestarão todo auxílio e apoio a medidas práticas, tendentes a aliviar o peso esmagador dos armamentos sobre povos pacíficos”.

Pela Declaração Inter-Aliada, firmada no Palácio de Saint James, Londres, e datada de 24 de setembro de 1941, aderiram à Carta do Atlântico a Bélgica, Tchecoslováquia, Grécia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polônia, Rússia, Iugoslávia e o General De Gaulle, líder dos franceses livres.

CONFERÊNCIA DOS MINISTROS DO EXTERIOR DAS QUATRO GRANDES POTÊNCIAS — OUTUBRO DE 1943

Na Conferência de Moscou, realizada em outubro de 1943, de que foram participantes os Minis-

tros do Exterior dos Estados Unidos da América, Inglaterra, Rússia e China, foi firmada uma declaração sobre segurança geral:

“Declaram em conjunto:

1) que a unidade da sua ação, empenhada para prosseguir na guerra contra os seus respectivos inimigos, continuará para a organização e manutenção da paz e segurança;

4) que reconhecem a necessidade de se estabelecer, com a maior brevidade possível, uma organização internacional geral, baseada no princípio da igualdade de soberania de todos os países amantes da paz, e facultada a esses países, grandes e pequenos, para a manutenção da paz e segurança internacionais”.

Ficou bem evidenciado o propósito de se criar um órgão na esfera mundial — a organização internacional geral.

PRIMEIRO PASSO CONCRETO PARA A INSTITUIÇÃO DA O.N.U. — PROPOSTAS DE DUMBARTON OAKS

O primeiro passo concreto dado para a criação da organização geral, foi dado em 1944, quando se efetuaram as conversações de Dumbarton Oaks, U.S.A. Realizaram-se as conversações em duas fases; a primeira foi entre os representantes da Rússia, Reino Unido e os Estados Unidos da América, de 21 de agosto a 28 de setembro de 1944, e a segunda fase entre os representantes da China, Reino Unido e Estados Unidos da América, de 29 de setembro a 7 de outubro do mesmo ano.

Como resultado dessas conversações, os quatro países chegaram a certos acordos que foram agrupados nas denominadas “Propostas de Dumbarton Oaks”:

“Deveria estabelecer-se uma organização internacional sob a designação de “Nações Unidas”, cuja constituição conteria as disposições necessárias para tornar efetivas as propostas anexas”.

O projeto previa a criação dos seguintes órgãos principais das Nações Unidas:

- 1) Assembléia Geral.
- 2) Conselho de Segurança.
- 3) Corte Internacional de Justiça.
- 4) Secretaria.

ATUAÇÃO DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA EM FAVOR DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL

O Senado americano, em 5 de novembro de 1943, baixou a resolução n.º 192, denominada



“Resolução Connally”, da qual destacamos os itens seguintes:

“Que os Estados Unidos, através dos seus meios constitucionais, se juntem às outras nações livres e soberanas para o estabelecimento e manutenção da autoridade internacional, com poder para evitar agressão e proteger a paz no mundo;

Que o Senado reconheça a necessidade de estabelecer-se, logo que seja praticamente possível, uma organização internacional baseada no princípio de igualdade soberana entre todos os Estados pacíficos, e de que possam fazer parte esses Estados, grandes e pequenos, para a manutenção da paz e segurança internacionais”.

Aos 21 de setembro de 1943, a Câmara dos Representantes dos Estados Unidos adotou a “Resolução conjunta” n.º 25 chamada “Resolução de Fulbright”, isto é: “Resolve a Câmara dos Representantes (nisso convindo o Senado):

Que o Congresso aqui declare ser favorável à criação de uma organização internacional adequada, com poderes necessários para estabelecer e manter uma paz justa e duradoura entre as nações do mundo, e de ser também em favor da participação dos Estados Unidos em tal organização, através dos seus meios constitucionais”.

O Presidente Franklin Roosevelt sempre deu inteiro apoio às Nações Unidas. Ele foi o idealizador da O.N.U. Na mensagem anual ao Congresso americano — 6 de janeiro de 1945, o Presidente Roosevelt afirmou:

“Só poderá conseguir-se e conservar-se a paz pela determinação unida dos povos livres, amantes da paz, que queiram trabalhar juntos, ajudar-se uns aos outros, respeitar, tolerar e tentar compreender as opiniões e sentimentos mútuos.

A cooperação internacional, sobre a qual deve basear-se a paz duradoura, não é unilateral.

As nações, como os indivíduos, nem sempre vêm as coisas do mesmo modo nem pensam da mesma forma; a cooperação e progresso internacionais não são ajudados por nenhuma nação que pretenda ter o monopólio da sabedoria e da virtude.

Em agosto de 1941, o Primeiro Ministro Churchill e eu chegamos a um acordo sobre os princípios da Carta do Atlântico, que foram mais tarde incorporados na Declaração das Nações Unidas de 1 de janeiro de 1942. Nessa ocasião, alguns isolacionistas protestaram enérgicamente contra o nosso direito de proclamar tais princípios — e contra esses princípios. Hoje, muitas dessas pessoas estão protestando contra a possibilidade de violação desses mesmos princípios.

A paz e o bem estar internacionais, como a paz e o bem estar nacionais, exigem vigilância constante, cooperação continuada e esforço organizado.

A paz e o bem-estar internacionais, como a paz e o bem-estar nacionais, só podem conseguir-se através de instituições capazes de subsistir e de progredir.

A atmosfera de amizade e de mútua compreensão e o desejo de achar um campo comum de harmonia, que prevaleceram durante a conferência de Dumbarton Oaks, dão-nos razões para esperar que discussões futuras conseguirão desenvolver o sistema democrático e completamente integrado de segurança mundial, a que visavam essas conversações preparatórias.

Nós cremos que os progressos extraordinários dos meios de comunicação entre os povos, que esta geração tem alcançado sobre a geração passada, oferecem um meio prático de melhorar a compreensão recíproca sobre que devem assentar a paz e suas instituições; e é nossa intenção utilizar todas estas grandes realizações tecnológicas em proveito de todo o mundo”.

As palavras do idealizador da O.N.U. não necessitam de comentários e servem para demonstrar o interesse, o forte desejo do Presidente Roosevelt de ver concretizadas a paz, a segurança e a compreensão internacionais. Ainda há pouco tempo (12/4/48), o Senhor Trygve Lie, Secretário Geral da O.N.U., disse”:

“A Franklin Roosevelt, mais do que a ninguém, devemos essa realização. Ele começou a trabalhar pela criação das Nações Unidas poucos dias depois do ataque de Pearl Harbor. Viu o que as Nações Unidas, em sua luta pela própria vida, podiam realizar, e tirou a conclusão lógica de que essa aliança podia também construir a paz e salvaguardar o progresso da humanidade por meio de esforços conjuntos, depois do conflito.

#### CONFERÊNCIA DE YALTA, CRIMÉIA

Na Conferência de Yalta, Criméia, realizada em fevereiro de 1945, entre os Chefes de Estados dos Estados Unidos da América, Inglaterra e Rússia, foi declarado:

“Estamos decididos a estabelecer, o mais cedo possível, com os nossos aliados, uma organização geral internacional, para a manutenção da paz e da segurança. Cremos que isto é essencial não só para prevenir as agressões, mas para evitar as causas políticas, econômicas e sociais da guerra, por meio de uma colaboração estreita e contínua de todos os povos amantes da paz. Os alicerces foram lançados em Dumbarton Oaks, embora ali não tivesse sido possível chegar-se a um acordo sobre o processo de votação, dificuldade que foi resolvida na presente conferência.

Concordamos que a Conferência das Nações Unidas se reúna na cidade de São Francisco, nos Estados Unidos, em 25 de abril de 1945, para preparar o estatuto de uma tal organização, dentro da orientação proposta na troca de impressões em Dumbarton Oaks”.



## DISCUSSÕES PRELIMINARES DAS PROPOSTAS DE DUMBARTON OAKS

A) A Conferência Inter-Americana sobre problemas da guerra e da paz, realizada na cidade do México, de 21 de fevereiro a 8 de março de 1945, sugeriu que certos pontos fôssem tomados em consideração na formulação de uma Carta definitiva da proposta organização internacional:

"1) A aspiração de universalidade, como um ideal para o qual a Organização deverá tender no futuro;

2) o desejo de ampliar e tornar mais específica a enumeração dos princípios e propósitos da Organização;

3) o desejo de ampliar e tornar mais específicos os poderes da Assembléia Geral, a fim de que sua ação como o órgão representativo da comunidade internacional, possa tornar-se efetiva, harmonizando os poderes do Conselho de Segurança, com tal ampliação;

4) o desejo de estender a jurisdição e competência da Corte Internacional de Justiça;

5) o desejo de criar uma agência internacional especialmente encarregada da promoção da cooperação intelectual e moral entre as nações;

6) o desejo de resolver controvérsias e questões de caráter inter-americano, preferentemente de acordo com os métodos e processos inter-americanos, em harmonia com os da organização internacional;

7) o desejo de dar uma adequada representação à América Latina no Conselho de Segurança".

## B) CONFERÊNCIA DA COMUNIDADE BRITÂNICA

Verificaram-se em Londres, de 4 a 13 de abril de 1945, conversações entre representantes da comunidade britânica, como preliminares para a Conferência de São Francisco. Houve representantes da Austrália, Canadá, Índia, Nova Zelândia, União Sul-Africana e Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte.

## COMITÉ DE JURISTAS

Os Estados Unidos da América, por si e por outros governos patrocinadores da Conferência de São Francisco, convidaram um Comité de Juristas a reunir-se em Washington, para o fim de preparar um projeto de Estatuto da Corte Internacional de Justiça e submetê-lo à citada Conferência. De 9 a 20 de abril de 1945, juristas de 44 países estiveram reunidos. O Comité entendeu que caberia à Conferência decidir se a Corte deveria ser estabelecida como novo órgão ou se como continuação da Corte Permanente de Justiça instituída em 1920. O Estatuto da Corte Permanente de Justiça serviu de base para os estudos do Comité.

## A QUESTÃO DA TUTELA

Nas propostas de Dumbarton Oaks não foram incluídas disposições concernentes ao sistema de Tutela. Na reunião de Yalta, Criméia, o assunto foi discutido, tendo ficado decidido o seguinte:

"Que os governos das cinco grandes potências, com assentos permanentes no Conselho de Segurança, consultasse-iam antes da Conferência de São Francisco, sobre a inclusão de organismo na Carta mundial, para tratar dos territórios submetidos ao regime de Tutela, que seriam:

a) mandatos existentes da Liga das Nações;

b) território a ser destacado do inimigo, como resultado da guerra;

c) qualquer outro território que, voluntariamente, possa ser colocado sob Tutela;

Que não deveriam ser realizadas discussões em torno de específicos territórios, durante as consultas preliminares ou na Conferência de São Francisco. Somente o mecanismo e os princípios de Tutela deveriam ser formulados na Conferência, para inclusão na Carta; o assunto seria objeto de acordo posterior".

## PROPOSTAS DA CHINA

O governo chinês, na segunda parte das conversações de Dumbarton Oaks, apresentou as propostas que abaixo transcrevemos, com as quais concordaram o Reino Unido e os Estados Unidos da América. A Rússia achou que as propostas deveriam ser submetidas à Conferência de São Francisco, o que ocorreu em maio de 1945. Sugestões da China:

"A Carta deveria prover especificamente que o ajustamento ou solução de disputas internacionais seria realizado com a devida observância dos princípios de justiça e direito internacional.

A Assembléia deveria ser responsável para iniciar estudos e fazer recomendações com respeito ao desenvolvimento e revisão das regras e princípios de direito internacional.

O Conselho Econômico e Social deveria providenciar para que houvesse a promoção da cooperação educacional e intelectual".

## CONVITES PARA A CONFERÊNCIA DE SÃO FRANCISCO

A China e a França foram, imeditamente, consultadas e convidadas a patrocinar convites para a Conferência. O governo chinês concordou em patrocinar convites. A França ficou de acordo com a sua participação na Conferência, mas decidiu não agir como nação patrocinadora.

Os convites foram expedidos em 5 de março de 1945 e continham as propostas para votação refe-



ridas no relatório da Conferência de Yalta. O processo de votação era para o Conselho de Segurança e referia-se ao veto. A redação era a seguinte:

"1. Cada membro do Conselho de Segurança deveria ter um voto. 2. As decisões do Conselho, em questões de regulamento, deveriam adotar-se por voto afirmativo de sete de seus membros. 3. As decisões do Conselho, em todas as outras questões, deveriam ser adotadas por voto afirmativo de sete membros, incluindo o voto coincidente dos membros permanentes".

Aí foi que teve início o direito de veto por parte das grandes potências.

#### CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL

A Conferência esteve reunida de 25 de abril a 26 de junho de 1945, na cidade de São Francisco, Estados Unidos da América. Foram organizados quatro comitês gerais, quatro comissões e doze comitês técnicos. A Carta das Nações Unidas e o Estatuto da Corte Internacional de Justiça foram assinados em 26 de junho daquele ano.

A agenda era constituída de: Propostas de Dumbarton Oaks, suplementadas pela Conferência de Yalta; propostas da China; comentários submetidos pelos países participantes. As quatro grandes nações — Estados Unidos da América, Inglaterra, Rússia e China — submeteram, em conjunto, no dia 5 de maio de 1945, uma série de emendas às Propostas de Dumbarton Oaks.

emendas às Propostas de Dumbarton Oaks. O Brasil teve importante atuação na Conferência e, entre os que o representaram, destacaram-se: Embaixadores Pedro Leão Veloso, Ciro de Freitas Valle e Carlos Martins. Ministros Antonio Camilo de Oliveira e Henrique de Souza Gomes, Brigadeiro Armando Trompowsky, Almirante Silvío de Noronha, General Leítão de Carvalho, Dra. Bertha Lutz.

#### PREÂMBULO, PROPÓSITOS E PRINCÍPIOS

As Propostas de Dumbarton Oaks não continham preâmbulo. Diversas delegações tinham sugerido que a Carta contivesse preâmbulo e muitos projetos foram submetidos à Conferência. Era difícil fazer clara distinção entre preâmbulo, propósitos e princípios. Depois de algumas discussões, o Comité encarregado da matéria, fez a distinção da seguinte maneira: — *Preâmbulo* — estabeleceria as intenções dos governos participantes;

*Propósitos* — constituiriam a razão de ser das Nações Unidas; *Princípios* — serviriam como padrões de conduta internacional. O Comité, como base de trabalho, tomou o projeto de preâmbulo preparado pela União Sul-Africana.

#### PREÂMBULO, PROPÓSITOS E PRINCÍPIOS CONSTANTES DA CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS ASSINADA EM 26/6/45

##### "Carta das Nações Unidas

Nós, os povos das Nações Unidas,

##### Resolvidos

a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra que, por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas;

a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos; e

a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla.

E para tais fins:

praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos;

unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição de métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum; e

a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos:

Resolvemos conjugar nossos esforços para a consecução desses objetivos.

Em vista disso, nossos respectivos governos, por intermédio de representantes reunidos na cidade de São Francisco, depois de exibirem seus plenos poderes, que foram achados em boa e devida forma, concordaram com a presente Carta das Nações Unidas e estabelecem, por meio dela, uma organização internacional que será conhecida pelo nome de Nações Unidas.

#### CAPÍTULO I

##### PROPÓSITOS E PRINCÍPIOS

Art. 1.º Os propósitos das Nações Unidas são:

1) Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão, ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;

2) Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;



3) Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e

4) Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.

Art. 2.º A Organização e seus membros, para a realização dos propósitos mencionados no art. 1.º, agirão de acordo com os seguintes princípios:

1) A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros.

2) Todos os membros, a fim de assegurarem para todos em geral os direitos e vantagens resultantes de sua qualidade de membros, deverão cumprir de boa fé as obrigações por eles assumidas de acordo com a presente Carta.

3) Todos os membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais.

4) Todos os membros deverão evitar, em suas relações internacionais, a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas.

5) Todos os membros darão às Nações Unidas toda assistência em qualquer ação a que elas recorrerem de acordo com a presente Carta, e se absterão de dar auxílio a qualquer Estado contra o qual as Nações Unidas agirem de modo preventivo ou coercitivo.

6) A Organização fará com que os Estados que não são membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais.

7) Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII".

#### MEMBROS

Os membros originais da O.N.U. são os Estados que, tendo participado da Conferência de São Francisco, ou, tendo assinado previamente a Declaração das Nações Unidas de 1 de janeiro de 1942, assinaram a Carta e a ratificaram. A admissão como membro da O.N.U. está aberta a todos os Estados amantes da paz que aceitarem as obrigações contidas naquele documento e que, a juízo da Organização, estiverem aptas e dispostas a cumprir tais obrigações. A admissão de qualquer desses Estados, como membros das Nações Unidas, será efetuada por decisão da Assembleia

Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança.

Em São Francisco, 50 nações assinaram a Carta. Em nome da Polônia, foi assinada aos 15 de outubro de 1945, na cidade de Washington. Todos os signatários ratificaram a Carta. Países admitidos posteriormente: Afeganistão, Islândia, Síria, Suécia, Paquistão, Yemen e Burma.

#### MEMBROS DAS NAÇÕES UNIDAS — VER QUADRO ANEXO

##### ÓRGÃOS PRINCIPAIS DA O.N.U.

As Nações Unidas, pela Carta, instituíram seis órgãos principais:

- 1) Assembleia Geral.
- 2) Conselho de Segurança.
- 3) Conselho Econômico e Social.
- 4) Conselho de Tutela.
- 5) Corte Internacional de Justiça.
- 6) Secretariado.

Poderão ser criados os órgãos subsidiários que forem necessários.

##### RATIFICAÇÃO DA CARTA

Segundo o art. 110, a Carta deveria entrar em vigor depois do depósito de ratificação, junto ao governo dos Estados Unidos da América, pela China, França, Rússia, Estados Unidos da América, Reino Unido e pela maioria dos outros Estados signatários.

Em 24 de outubro de 1945, a Carta entrou em vigor. Nessa data, o Secretário de Estado dos Estados Unidos da América assinou um Protocolo de Depósito de Ratificações.

A Carta das Nações Unidas foi ratificada pelo governo brasileiro em 22 de outubro de 1945 (Decreto-lei n.º 19.841, daquela data, publicado no *Diário Oficial* de 5 de novembro de 1945).

##### COMISSÃO PREPARATÓRIA DAS NAÇÕES UNIDAS

Aos 26 de junho de 1945, os delegados à Conferência de São Francisco assinaram, também, um acordo relativo à criação da *Comissão Preparatória das Nações Unidas*, que teria a incumbência de promover as providências competentes, em caráter provisório, para as primeiras sessões da Assembleia Geral, do Conselho de Segurança, do Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela,



## MEMBROS DA O. N. U. (ATÉ 30/4/48)

| PAÍS                                                           | CAPITAL                  | AREA<br>(milhas qua-<br>dradas) | ÚLTIMO CALCULO DA POPULAÇÃO |                 |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------------------|-----------------------------|-----------------|
|                                                                |                          |                                 | DATA                        | POPULAÇÃO       |
| 1 — Afeganistão.....                                           | Kabul.....               | 250.000                         | junho-46.....               | 12.000.000      |
| 2 — Argentina.....                                             | Buenos Aires.....        | 1.078.769                       | 12/5/47.....                | 16.107.936      |
| 3 — Austrália.....                                             | Canberra.....            | 2.974.581                       | junho-46.....               | (a) 7.448.601   |
| 4 — Bélgica.....                                               | Bruxelas.....            | 11.775                          | 31/12/46.....               | (b) 8.388.526   |
| 5 — Bielorrússia.....                                          | Minsk.....               | 88.146                          | 1940.....                   | (c) 10.400.000  |
| 6 — Bolívia.....                                               | La Paz.....              | 416.000                         | junho-46.....               | 3.787.800       |
| 7 — Brasil.....                                                | Rio de Janeiro.....      | 3.286.170                       | junho-46.....               | 46.725.988      |
| 8 — Canadá.....                                                | Ottawa.....              | 3.690.410                       | junho-46.....               | 12.307.000      |
| 9 — Chile.....                                                 | Santiago.....            | 286.396                         | 31/12/46.....               | 5.479.202       |
| 10 — China.....                                                | Nanking.....             | 4.314.097                       | 1946.....                   | (d) 455.592.000 |
| 11 — Colômbia.....                                             | Bogotá.....              | 439.830                         | junho-47.....               | 10.545.000      |
| 12 — Costa Rica.....                                           | São José.....            | 19.238                          | 31/12/46.....               | 771.503         |
| 13 — Cuba.....                                                 | Havana.....              | 44.218                          | 31/12/46.....               | 5.051.850       |
| 14 — Dinamarca.....                                            | Copenhague.....          | 16.575                          | junho-46.....               | (e) 4.102.000   |
| 15 — Egito.....                                                | Cairo.....               | 386.000                         | junho-47.....               | (f) 19.090.048  |
| 16 — Equador.....                                              | Quito.....               | 115.830                         | junho-46.....               | 3.340.000       |
| 17 — Estados Unidos da América                                 | Washington.....          | 3.022.387                       | junho-46.....               | 141.228.693     |
| 18 — Etiópia.....                                              | Addis Ababa.....         | 350.000                         | junho-47.....               | 15.000.000      |
| 19 — Filipinas.....                                            | Manila.....              | 114.400                         | junho-46.....               | 19.066.800      |
| 20 — França.....                                               | Paris.....               | 212.659                         | 10/3/46.....                | (g) 40.517.923  |
| 21 — Grécia.....                                               | Atenas.....              | 50.257                          | 31/12/46.....               | 7.450.000       |
| 22 — Guatemala.....                                            | Cidade de Guatemala..... | 42.042                          | junho-46.....               | 3.575.000       |
| 23 — Haiti.....                                                | Pôrto Príncipe.....      | 10.714                          | junho-46.....               | 3.500.000       |
| 24 — Holanda.....                                              | Amsterdam.....           | 15.764                          | junho-47.....               | 9.630.000       |
| 25 — Honduras.....                                             | Tegucigalpa.....         | 59.161                          | junho-46.....               | 1.220.000       |
| 26 — Índia.....                                                | Nova Delhi.....          | 1.349.410                       | junho-46.....               | 341.500.000     |
| 27 — Irã.....                                                  | Teheran.....             | 628.000                         | junho-46.....               | 17.000.000      |
| 28 — Iraque.....                                               | Bagdad.....              | 175.000                         | junho-46.....               | 4.803.430       |
| 29 — Islândia.....                                             | Reykjavik.....           | 39.709                          | junho-46.....               | 132.000         |
| 30 — Iugoslávia.....                                           | Belgrado.....            | 95.558                          | junho-46.....               | 14.800.000      |
| 31 — Líbano.....                                               | Beirut.....              | 3.475                           | junho-46.....               | 1.160.000       |
| 32 — Libéria.....                                              | Monrovia.....            | 43.000                          | junho-46.....               | 1.600.000       |
| 33 — Luxemburgo.....                                           | Luxemburgo.....          | 999                             | junho-46.....               | 285.000         |
| 34 — México.....                                               | Cidade do México.....    | 763.944                         | junho-46.....               | 22.776.041      |
| 35 — Nicarágua.....                                            | Managua.....             | 57.145                          | junho-46.....               | 1.108.800       |
| 36 — Noruega.....                                              | Oslo.....                | 124.556                         | junho-46.....               | 3.105.000       |
| 37 — Nova Zelândia.....                                        | Wellington.....          | 103.415                         | junho-46.....               | 1.761.000       |
| 38 — Paquistão.....                                            | Karachi.....             | 232.000                         | junho-47.....               | 70.000.000      |
| 39 — Panamá.....                                               | Cidade do Panamá.....    | 28.575                          | junho-46.....               | (h) 632.000     |
| 40 — Paraguai.....                                             | Assunção.....            | 150.515                         | junho-46.....               | 1.200.000       |
| 41 — Perú.....                                                 | Lima.....                | 482.258                         | 31/12/46.....               | (i) 7.038.809   |
| 42 — Polónia.....                                              | Varsovia.....            | 120.818                         | 14/2/46.....                | (j) 23.930.600  |
| 43 — Reino Unido da Grão Bre-<br>tanha e Irlanda do Norte..... | Londres.....             | 94.279                          | junho-46.....               | (k) 47.175.000  |
| 44 — República Dominicana.....                                 | Cidade de Trujillo.....  | 19.129                          | junho-47.....               | 2.151.000       |
| 45 — Rússia.....                                               | Moscou.....              | 8.350.650                       | 1940.....                   | (l) 193.000.000 |
| 46 — Salvador.....                                             | São Salvador.....        | 13.176                          | junho-46.....               | 1.997.169       |
| 47 — Saudi-Arábia.....                                         | Mecca.....               | —                               | junho-46.....               | 6.000.000       |
| 48 — Sião.....                                                 | Bangkok.....             | 200.148                         | junho-46.....               | 18.147.000      |
| 49 — Síria.....                                                | Damasco.....             | 73.587                          | junho-46.....               | (m) 3.006.028   |
| 50 — Suécia.....                                               | Stocolmo.....            | 173.347                         | junho-46.....               | 6.718.717       |
| 51 — Tchecoslovaquia.....                                      | Praga.....               | 49.358                          | junho-46.....               | 13.047.000      |
| 52 — Turquia.....                                              | Ankara.....              | 294.416                         | junho-46.....               | 19.009.790      |
| 53 — Ucrânia.....                                              | Kiev.....                | 215.600                         | 1940.....                   | (n) 40.200.000  |
| 54 — União Sul-Africana.....                                   | Pretoria.....            | 472.550                         | 7/5/46.....                 | 11.368.000      |
| 55 — Uruguai.....                                              | Montevideo.....          | 72.172                          | junho-46.....               | 2.281.000       |
| 56 — Venezuela.....                                            | Caracas.....             | 352.150                         | junho-46.....               | (o) 4.299.638   |
| 57 — Yemen.....                                                | Sana.....                | 75.000                          | junho-47.....               | 5.000.000       |
| 58 — Burma.....                                                | Rangoon.....             | 261.610                         | 1941.....                   | 16.823.798      |

Observações: a) Excluídos 48.000 aborígenes; b) Excluídos 40.000 prisioneiros de guerra; c) Fronteiras de 1940; d) Incluídos: Tibet, Formosa, Manchuria, Jehol e Sinkiang; e) Excluídas 200.000 pessoas deslocadas e as ilhas Faroe; f) Incluído o número de 50.000, para os nômades; g) Excluídos 317.000 franceses residentes fora do país; a população da França é de 40.000.000, segundo os cálculos de 1946, excluídos 663.000 prisioneiros de guerra; h) Excluídos os índios, calculados em 56.000 (recenseamento de 1940); i) Excluídos os índios, calculados em 350.000 (recenseamento de 1940); j) de acordo com as fronteiras estabelecidas em Potsdam e o tratado com a União Soviética de 17/8/45; k) Excluídas as forças armadas e certas classes da marinha; excluídos os elementos da marinha mercante e 400.000 prisioneiros de guerra, a população da Inglaterra é calculada em 49.200.000; l) fronteiras de 1940; m) Excluídos os Beduínos e Hatay, calculados em 655.625; n) fronteiras de 1940; o) Excluídos os índios, calculados em 100.000 (recenseamento de 1940). Tabela e observações constantes de "YEARBOOK OF THE UNITED NATIONS — 1946-47", editado pelo Departamento de Informação Pública do Secretariado da O.N.U.



estabelecimento do Secretariado e convocação da Corte Internacional de Justiça. A Comissão consistiria de um representante de cada Estado signatário da Carta. Realizou a primeira sessão em 27 de junho de 1945, na própria cidade de São Francisco. Nessa reunião, foi acordado que o Comité Executivo da mesma efetuaria, em Londres, o trabalho necessário. O Comité Executivo reuniu-se, pela primeira vez, em Londres, aos 16 de agosto de 1945. A segunda sessão da Comissão Preparatória começou em 24 de novembro e terminou em 23 de dezembro de 1945.

A Comissão expediu diversas recomendações concernentes à Assembléia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, Corte Internacional de Justiça, Secretariado, registro de tratados, privilégios, imunidades e facilidades das Nações Unidas, assuntos financeiros e orçamentários, sede permanente da O.N.U., Liga das Nações, etc.

A seguir, vamos apresentar, em síntese, um exame dos principais órgãos das Nações Unidas.

\*  
\*      \*  
ASSEMBLÉIA GERAL

A Assembléia Geral pode ser considerada o "Parlamento do Mundo", por ser constituída de todos os membros das Nações Unidas e ter a seu cargo o estudo dos mais difíceis e delicados problemas. Atualmente, é composta de 58 nações. A Assembléia pode discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da Carta ou que se relacionarem com as atribuições e funções dos órgãos nela previstos, e fazer recomendações com referência a essas matérias; entretanto, quando o Conselho de Segurança estiver excedendo, em relação a qualquer controvérsia, as funções que lhe são atribuídas pela Carta, a Assembléia não fará recomendação a respeito dessa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho a solicite.

Pode considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive os princípios que disponham sobre o desarmamento e a regulamentação dos armamentos, e fazer recomendações relativas a tais princípios aos membros ou ao Conselho de Segurança. Tem a faculdade de discutir quaisquer questões referentes à manutenção da paz e

da segurança internacionais, que a ela forem submetidas por membro da O.N.U. ou pelo Conselho de Segurança ou por um Estado que não seja membro das Nações Unidas, e formular recomendações concernentes a quaisquer desses assuntos ao Estado ou ao Conselho de Segurança ou a ambos. Essas questões serão submetidas àquele Conselho antes ou depois da discussão, se para a solução das mesmas for necessária uma ação.

A Assembléia procede a estudos e faz recomendações destinados a:

- 1) promover a cooperação internacional no terreno político, e incentivar o desenvolvimento progressivo do direito internacional e sua codificação;
- 2) promover a cooperação internacional nos terrenos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e favorecer o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

É da atribuição da Assembléia receber e examinar os relatórios anuais e especiais do Conselho de Segurança, bem como dos outros órgãos da O.N.U.; considerar e aprovar o orçamento da Organização; considerar e aprovar quaisquer ajustes financeiros e orçamentários com as agências especializadas e examinar os orçamentos administrativos de tais instituições, com o fim de lhes fazer recomendações. As despesas da O.N.U. são custeadas pelos membros, segundo cotas fixadas pela Assembléia.

Cada membro da Assembléia tem direito a um voto. As decisões, em questões importantes, são tomadas por maioria de dois terços dos membros presentes e votantes. São questões importantes, de acordo com a Carta: recomendações relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, a eleição dos membros do Conselho de Segurança, do Conselho Econômico e Social, do Conselho de Tutela, admissão de novos membros da O.N.U., suspensão dos direitos e privilégios dos membros, expulsão dos membros, questões referentes ao funcionamento do sistema de tutela e assuntos orçamentários. As decisões sobre outras questões, são tomadas por maioria dos membros presentes e votantes.

Há ainda que destacar, entre as atribuições da Assembléia, a que se refere ao sistema internacional de tutela.

Reune-se a Assembléia em sessões anuais regulares e em sessões especiais, quando estas forem exigidas pelas circunstâncias. Esse órgão elege



um presidente, sete vice-presidentes, os presidentes dos comités principais, adota suas regras de processo e pode estabelecer os organismos subsidiários que forem necessários ao desempenho de suas funções.

A primeira sessão da Assembléia foi realizada no ano de 1946 — em duas partes. A primeira parte, foi em Londres, de 10 de janeiro a 14 de fevereiro de 1946. Foi eleito presidente o Senhor Paul Henri Spaak, que era primeiro ministro da Bélgica. A nomeação do Secretário Geral da O.N.U. se efetuou em 1 de fevereiro de 1946; nomeado o Sr. Trygve Lie, norueguês, ministro do Exterior da Noruega, na época, o qual tomou posse no dia 2 do mesmo mês e ainda exerce o cargo.

Durante a primeira parte da primeira sessão, a Assembléia adotou várias providências de imediato interesse da O.N.U. Procedeu à eleição dos membros não permanentes do Conselho de Segurança, dos membros do Conselho Econômico e Social, dos juizes da Corte Internacional de Justiça; estabeleceu medidas sobre a organização do Secretariado, questões de processos, línguas, organização do Conselho Econômico e Social; estudou assuntos relativos à U.N.R.R.A., à reconstrução das áreas devastadas pela guerra, à organização de uma Conferência Internacional de Imprensa, questões financeiras e orçamentárias, matérias legais, privilégios e imunidades das Nações Unidas, transferência de bens e funções da Liga das Nações, sede da O.N.U., etc.

A segunda parte da primeira sessão foi realizada em Nova Iorque, de 23 de outubro a 15 de dezembro de 1946. Providências de várias espécies foram adotadas — eleição de membros não permanentes do Conselho de Segurança, de membros do Conselho Econômico e Social, do Conselho de Tutela, admissão de novos membros, questão da Espanha, tratamento dispensado aos índios da União Sul Africana, ajustes com as agências especializadas, constituição da Organização Internacional de Refugiados, reconstrução econômica das áreas devastadas pela guerra, convocação de uma Conferência Internacional de Imprensa; estudo de várias questões econômicas e sociais, matérias administrativas e orçamentárias, registro e publicação de tratados.

Foi a Assembléia convocada para uma sessão extraordinária, que se efetuou de 28 de abril a 15 de maio de 1947, com o fim de estudar o

caso da Palestina. Nessa ocasião, foi instituído um Comité Especial para proceder aos necessários estudos do assunto e apresentar relatório à sessão ordinária da Assembléia, em setembro de 1947. O Embaixador Osvaldo Aranha presidiu a sessão.

A segunda sessão regular da Assembléia se realizou de 16 de setembro a 29 de novembro de 1947, na cidade de Nova Iorque. Foi eleito presidente o Embaixador Osvaldo Aranha, que competiu com o Sr. Ewatt, da Austrália.

Atividades mais importantes, na segunda sessão: — Criação do Comité Interino da Assembléia Geral ou “Pequena Assembléia”. Estudo do veto, ficando assentado que a “Pequena Assembléia” coopere com qualquer Comité que o Conselho de Segurança possa designar para estudar o assunto, e foi solicitado aos “Cinco Grandes” que se consultem a fim de combinarem medidas no sentido de permitir ao Conselho o desempenho das respectivas funções, com presteza e eficácia. Criação do Comité Temporário da Coreia — para executar recomendações da Assembléia em favor da restauração de independência e de governo próprio da Coreia; são membros do Comité: Austrália, Canadá, China, Salvador, Filipinas, França, Índia, Ucrânia e Síria. — Propaganda de guerra — assunto que provocou diversos debates; a Assembléia pediu aos membros das Nações Unidas que promovam relações amistosas entre os povos, por todos os meios de publicidade e propaganda de que dispuserem e que estimulem a difusão das informações tendentes a dar livre expressão aos desejos de todos os povos em favor da paz. Regime de Franco. — Foram recordadas as medidas tomadas pelos Estados membros para cumprir a resolução de 1946 da Assembléia. Eleição de dois novos membros da O.N.U. Estudos a respeito da criação da Comissão Econômica para a América Latina. Instrução sobre as Nações Unidas. Publicação de notícias falsas ou caluniosas. Questões relativas à Tutela. Instituição da Comissão de Direito Internacional, para o fim de preparar projeto de código sobre ofensas contra a paz e a segurança da humanidade, projeto em torno dos direitos e deveres dos Estados, etc.; os membros dessa Comissão serão eleitos na sessão ordinária da Assembléia de 1948. Partilha da Palestina, em estados judeu e árabe. Recomendação aos membros da O.N.U. no sentido de recorrerem



COMITÊS PRINCIPAIS

PRIMEIRO  
COMITÊ POLITICO  
E DE SEGURANÇA

SEGUNDO  
COMITÊ ECONOMICO  
E FINANCEIRO

TERCEIRO  
COMITÊ SOCIAL,  
HUMANITARIO E  
CULTURAL

QUARTO  
COMITÊ DE TUTELA

QUINTO  
COMITÊ ADMINISTRATIVO  
E ORÇAMENTARIO

SEXTO  
COMITÊ LEGAL

# ESTRUTURA DA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

## ASSEMBLEIA GERAL

COMITÊS DE PROCESSO

COMITÊ GERAL

COMITÊ DE CREDENCIAIS

COMITÊS PERMANENTES

COMITÊ CONSULTIVO  
PARA OS ASSUNTOS  
ADMINISTRATIVOS  
E ORÇAMENTARIOS

COMITÊ DE CONTRIBUIÇÕES

ORÇÃOS AD HOC

Criados na 1a. parte da 1a. sessão  
(10/1 a 14/2/46)

COMITÊ DA SEDE PERMANENTE DA O.N.U.  
COMITÊ DA LIGA DAS NAÇÕES  
COMITÊ DA UNRRA

COMITÊ DE NEGOCIAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

COMISSÃO DA SEDE  
COMITÊ DE NEGOCIAÇÕES PARA A TRANSFERÊNCIA  
DOS BENS DA LIGA DAS NAÇÕES E DE INSTALAÇÕES EXISTENTES EM HAIA

Criados na 2a. parte da 1a. sessão  
(23/10 a 15/12/46)

COMITÊ DE ADMISSÃO DE NOVOS MEMBROS  
COMITÊ DE INFORMAÇÕES SOBRE TERRITÓRIOS SEM GOVERNO PRÓPRIO

COMITÊ ASSESSOR DA SEDE DA O.N.U.  
COMITÊ TÉCNICO ESPECIAL PARA AUXÍLIOS POST-UNRRA  
COMITÊ PARA O DESENVOLVIMENTO PROGRESSIVO DO DIREITO INTERNACIONAL E SUA CODIFICAÇÃO  
COMITÊ DE PROCESSO E ORGANIZAÇÃO  
JUNTA DE AUDITORES

Criado na 1a. sessão extraordinária  
(28/4 a 15/5/47)

COMITÊ ESPECIAL DA PALESTINA

Criados na 2a. sessão ordinária  
(16/9 a 29/11/47)

COMITÊ DA SEDE DA O.N.U.

COMITÊ ESPECIAL BALCANICO  
COMITÊ DE ESTUDO DO CASO DA PALESTINA:

SUB-COMITÊS I E II

COMISSÃO TEMPORÁRIA DA COREIA

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL

COMISSÃO DE PARTIHA DA PALESTINA

COMITÊ CONSULTIVO PARA A CONSTRUÇÃO DA SEDE DA O.N.U.

COMITÊ INTERINO DA ASSEMBLEIA GERAL- "PEQUENA ASSEMBLEIA"

COMITÊ DE ESCOLHA DA CIDADE DA EUROPA EM QUE SE REUNIRÁ A ASSEMBLEIA, EM 1948



à Corte Internacional de Justiça com mais frequência. Aprovação do projeto da sede permanente da O.N.U.; autorizado o Secretário Geral a negociar com o governo dos Estados Unidos da América o empréstimo de 65 milhões de dólares, para a construção da sede. Adoção do emblema das Nações Unidas; instituição do dia 24 de outubro como o "Dia das Nações Unidas". Criação do Comité Consultivo da Sede, da Comissão Balcânica, da Comissão de Partilha da Palestina.

A sede definitiva da O.N.U., conforme resolução da Assembléia, será em Nova Iorque, na Ilha de Manhattan. Aí existirá a "Capital do Mundo".

Outra sessão extraordinária da Assembléia foi convocada para fazer novos estudos sobre o caso da Palestina. Em 16 de abril de 1948, a Assembléia se reunia na cidade de Nova Iorque. Foi eleito presidente o representante da Argentina, Sr. José Arce.

Segundo se vê no organograma anexo, a Assembléia é constituída de vários órgãos, que auxiliam no exame e estudo das diferentes matérias. Existem seis Comités Principais: 1.º) Político e de Segurança; 2.º) Econômico e Financeiro; 3.º) Social, Humanitário e Cultural; 4.º) de Tutela; 5.º) Administrativo e Financeiro; 6.º) Legal. Há, ainda, o Comité Geral, o Comité de Credenciais e os Comités Permanentes: de Contribuições e o Consultivo para os assuntos administrativos e orçamentários; deste último, faz parte um brasileiro, o Dr. Olinto Machado, da Comissão de Órgãos Internacionais (C.O.I.) do Ministério das Relações Exteriores. Por fim, existem os diversos comités *ad hoc*, organizados para fins especiais.

A terceira sessão regular da Assembléia Geral terá início em setembro de 1948, na cidade de Paris.

A Assembléia Geral da O.N.U. é o mais importante órgão internacional. Clark M. Eichelberger ("The United Nations Charter") entende que "a Assembléia pode discutir qualquer coisa que exista sob o sol. Primeiro, porque não há força capaz de evitar que os delegados falassem acerca de qualquer questão de sua escolha, quando se reunissem nas sessões ordinárias. Segundo, porque a Carta garante ao órgão o direito de discutir quaisquer assuntos, dentro do objetivo daquele diploma. Em virtude de a Carta

abranger quase todas as matérias relativas às relações internacionais, não há limites para a discussão, praticamente".

Há que destacar, dentre os comités criados na segunda sessão (1947), o Comité Interino da Assembléia ou "Pequena Assembléia".

A "Pequena Assembléia" foi criada em face de proposta dos Estados Unidos. O motivo principal de sua instituição foi a dificuldade em que se tem encontrado o Conselho de Segurança de resolver as questões de sua alçada, por causa dos constantes vetos. Esse organismo exercerá suas funções no período compreendido entre a segunda e terceira sessões ordinárias da Assembléia. Cada membro da O.N.U. tem um representante no Comité. Como órgão subsidiário da Assembléia, presta auxílio a esta e tem seis principais atribuições:

- 1) estudar as questões que lhe tenham sido recomendadas pela Assembléia;
- 2) considerar e informar sobre disputas ou situações, para inclusão na agenda da Assembléia;
- 3) considerar os métodos pelos quais a Assembléia deveria examinar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e segurança internacionais, os métodos a usar no sentido de iniciar estudos para a promoção da cooperação internacional na ordem política e fazer recomendações a respeito de tais assuntos;
- 4) sempre que a questão debatida o aconselhe, deliberar a respeito da necessidade de convocação de uma sessão extraordinária da Assembléia, e comunicar ao Secretário Geral, para que este solicite a opinião dos Estados membros sobre a matéria;
- 5) empreender investigações e nomear comissões de inquérito, se julgar que as mesmas possam ser úteis e necessárias. Não poderá, todavia, realizar inquérito ou investigação, sem o consentimento do Estado ou Estados interessados;
- 6) relatar à Assembléia (sessão ordinária de 1948), acerca da conveniência de ser a "Pequena Assembléia" transformada em órgão permanente.

A "Pequena Assembléia" tomará em consideração as obrigações impostas ao Conselho de Segurança, pela Carta, para a manutenção da paz e segurança internacionais, e não poderá deliberar a respeito de questão que esteja submetida à consideração daquele Conselho.

#### CONSELHO DE SEGURANÇA

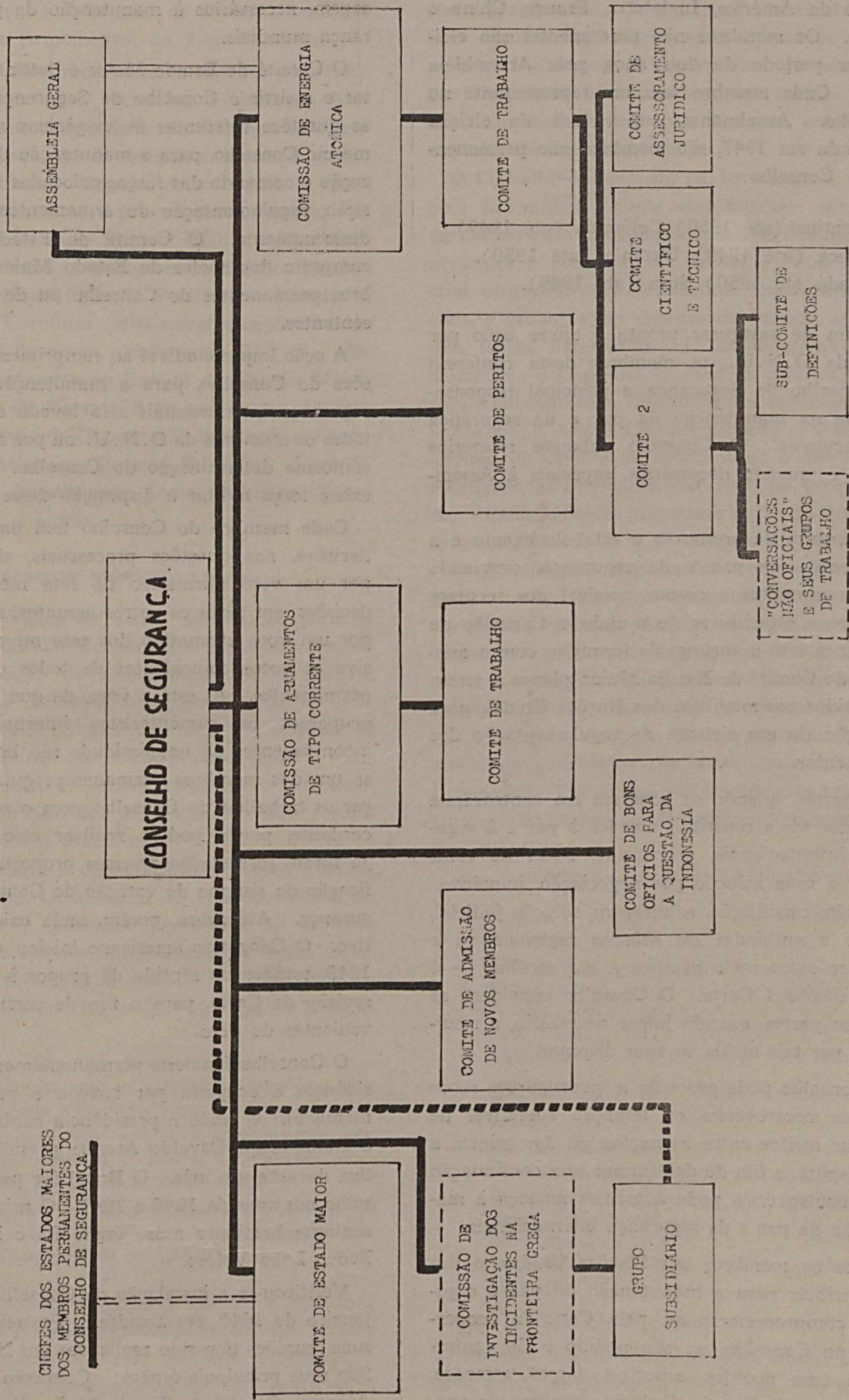
O Conselho de Segurança é órgão essencialmente político, constituído de 11 membros, dos quais cinco são permanentes e seis não permanentes. São membros permanentes: Estados



# ESTRUTURA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

CHIEFS DOS ESTADOS MAIORES  
DOS MEMBROS PERMANENTES DO  
CONSELHO DE SEGURANÇA

## CONSELHO DE SEGURANÇA





Unidos da América, Inglaterra, França, China e Rússia. Os membros não permanentes são eleitos por período de dois anos, pela Assembléia Geral. Cada membro tem um representante no Conselho. Atualmente, em virtude da eleição verificada em 1947, são membros não permanentes do Conselho:

Argentina (até 1950) Colômbia (até 1949).

Bélgica (até 1949) Ucrânia (até 1950).

Canadá (até 1950) Síria (até 1949).

A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte da O.N.U., os membros desta conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais. O Conselho submete relatórios anuais e, quando necessários, especiais à Assembléia.

No intuito de promover o estabelecimento e a manutenção da paz e da segurança, desviando para armamentos o menos possível dos recursos humanos e econômicos do mundo, o Conselho de Segurança tem o encargo de formular, com a assistência do Comité de Estado Maior, planos a serem submetidos aos membros das Nações Unidas, para a adoção de um sistema de regulamentação dos armamentos.

As partes, quando se acharem em controvérsia que possa vir a constituir ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acórdos regionais ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha, — é o que dispõe a Carta. O Conselho convidará as referidas partes, quando julgar necessário, a resolverem, por tais meios, as suas disputas.

O Conselho pode proceder a investigações sobre qualquer controvérsia ou situação suscetível de provocar atritos entre as nações ou dar origem a uma disputa, a fim de determinar se a continuação de tal controvérsia pode constituir ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais.

Todos os membros das Nações Unidas, a fim de contribuir para a manutenção da paz e segurança, comprometeram-se, pela Carta, a proporcionar ao Conselho, ao seu pedido e de conformidade com acórdos especiais, forças armadas, assistência e facilidade, inclusive direitos de pas-

sagem, necessários à manutenção da paz e segurança mundiais.

O Comité de Estado Maior é destinado a orientar e assistir o Conselho de Segurança, em todas as questões referentes às exigências militares do mesmo Conselho, para a manutenção da paz, utilização e comando das forças colocadas à sua disposição, regulamentação de armamentos e possível desarmamento. O Comité de Estado Maior é composto dos chefes de Estado Maior dos membros permanentes do Conselho ou de seus representantes.

A ação imprescindível ao cumprimento das decisões do Conselho, para a manutenção da paz e segurança internacionais será levada a efeito por todos os membros da O.N.U. ou por alguns deles, conforme determinação do Conselho. Ainda não existe força militar à disposição desse órgão.

Cada membro do Conselho tem um voto. As decisões, nas questões processuais, são tomadas por um voto afirmativo de sete membros. As decisões, em todos os outros assuntos, são tomadas por um voto afirmativo dos sete membros, inclusive os votos coincidentes de todos os membros permanentes. Aí está o *veto*, de que muito já se ocuparam os comentaristas internacionais. Os inconvenientes da unanimidade são bem claros e, se um dos membros permanentes quizer embarçar os trabalhos do Conselho, com o seu voto discordante, pouco poderá realizar esse organismo. Já foram formuladas diversas propostas de modificação do sistema de votação do Conselho de Segurança. Até agora, porém, nada existe de positivo. O Congresso americano iniciou, em abril de 1948, estudos no sentido de propor à O.N.U. a revisão da Carta, para o fim de corrigir os inconvenientes do *veto*.

O Conselho funciona permanentemente. A presidência é ocupada por rodízio e por todos os membros. Quando a presidência coube ao Brasil, o Embaixador Osvaldo Aranha presidiu o Conselho, durante um mês. O Brasil fez parte do Conselho nos anos de 1946 e 1947. O primeiro representante brasileiro nesse órgão foi o Embaixador Pedro Leão Veloso.

Verificou-se a instalação do Conselho em 17 de janeiro de 1946, em Londres. Posteriormente, as suas reuniões têm sido realizadas em Nova Iorque. São seus principais órgãos: Comissão de Energia Atômica, Comité de Estado Maior, Comité de Pe-



ritos, Comité de Admissão de Novos Membros, Comissão de Armamentos de Tipo Corrente.

Matérias mais importantes estudadas pelo Conselho de Segurança: Questões do Iran, da Grécia, da Indonésia, da Síria, do Líbano, da Espanha. Comissão de investigação do caso grego; grupo subsidiário. Regulamentação geral e redução dos armamentos e informação a respeito das forças armadas das Nações Unidas. Território Livre de Trieste. Acôrdo com os Estados Unidos, para a tutela de ilhas do Pacífico — Marshalls, Marianas e Carolinas (área estratégica). Pedidos de admissão de novos membros na O.N.U. Assuntos concernentes ao Comité de Estado Maior, à Comissão de Energia Atômica; exame da proposta de criação da Organização Internacional para a Energia Atômica. Questão Balcânica. Caso da Palestina. Questões da Índia, Paquistão, Tchecoslováquia e outras.

#### CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL

Um dos órgãos de maior significação para os povos é o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Órgão de importância básica para a promoção de melhores condições de vida, de estabilidade social e econômica, é elemento substancial na construção da paz. Todos sabem que a solução dos problemas sociais, econômicos, educacionais e sanitários é um passo decisivo para a solução do problema político.

Prevê a Carta a cooperação econômica e social internacional. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

a) níveis mais altos de vida, pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;

b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional de caráter cultural e educacional;

c) o respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Ao Conselho cumpre fazer estudos e relatórios a respeito de assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, sanitário e conexos, e pode fazer recomendações sobre tais matérias à Assembléia, aos membros da O.N.U. e às agên-

cias especializadas. Tem a faculdade, também, de fazer recomendações destinadas a promover o respeito e a observância dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos. Pode convocar conferências internacionais acêrca das matérias de sua competência.

O Conselho é composto de 18 membros, eleitos pela Assembléia. Cada membro tem um voto. As decisões são tomadas por maioria dos membros presentes e votantes. O Conselho criou e pode criar comissões para os assuntos econômicos e sociais, a proteção dos direitos do homem e outras que forem necessárias. O organograma anexo demonstra o Conselho — com os comités, comissões e subcomissões, três comissões regionais para: a Europa, a Ásia e Oriente Remoto e a América Latina. O Comité de coordenação é destinado a coordenar as atividades das agências especializadas. Essas agências não fazem parte do Conselho; são vinculadas à O.N.U. através do Conselho.

O Comité de negociações com organizações internacionais não-governamentais prepara ajustes com as mesmas. Dentre os organismos internacionais não-governamentais, podemos citar: Câmara Internacional de Comércio; Rotary Internacional, cuja 39.<sup>a</sup> Convenção foi efetuada no Rio de Janeiro, em maio de 1948, Federação Internacional de Produtores Agrícolas; Federação Americana do Trabalho; Federação Mundial das União de Comércio; Organização Internacional dos Jornalistas.

São membros do Conselho Econômico e Social:

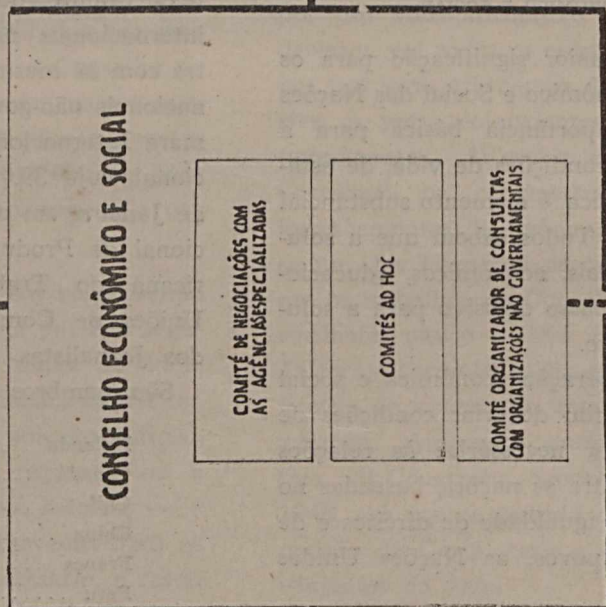
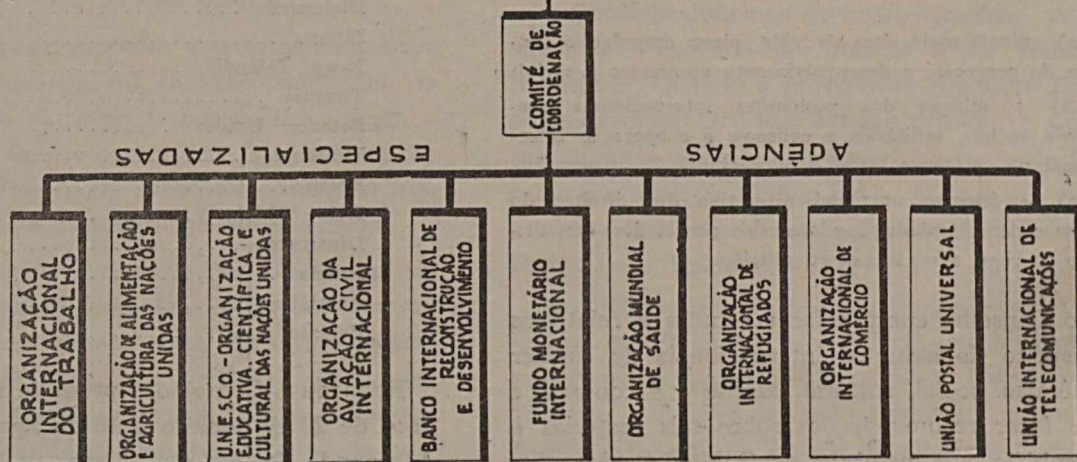
|                      |            |
|----------------------|------------|
| Holanda .....        | (até 1949) |
| Canadá .....         | (")        |
| Chile .....          | (")        |
| China .....          | (")        |
| França .....         | (")        |
| Peru .....           | (")        |
| Bielorússia .....    | (até 1950) |
| Líbano .....         | (")        |
| Nova Zelândia .....  | (")        |
| Turquia .....        | (")        |
| Estados Unidos ..... | (")        |
| Venezuela .....      | (")        |
| Brasil .....         | (até 1951) |
| Reino Unido .....    | (")        |
| Dinamarca .....      | (")        |
| Rússia .....         | (")        |
| Austrália .....      | (")        |
| Polônia .....        | (")        |

Realizou o Conselho a primeira sessão em Londres, de 23 de janeiro a 18 de fevereiro de 1946. A segunda, foi em maio-junho de 1946; terceira:

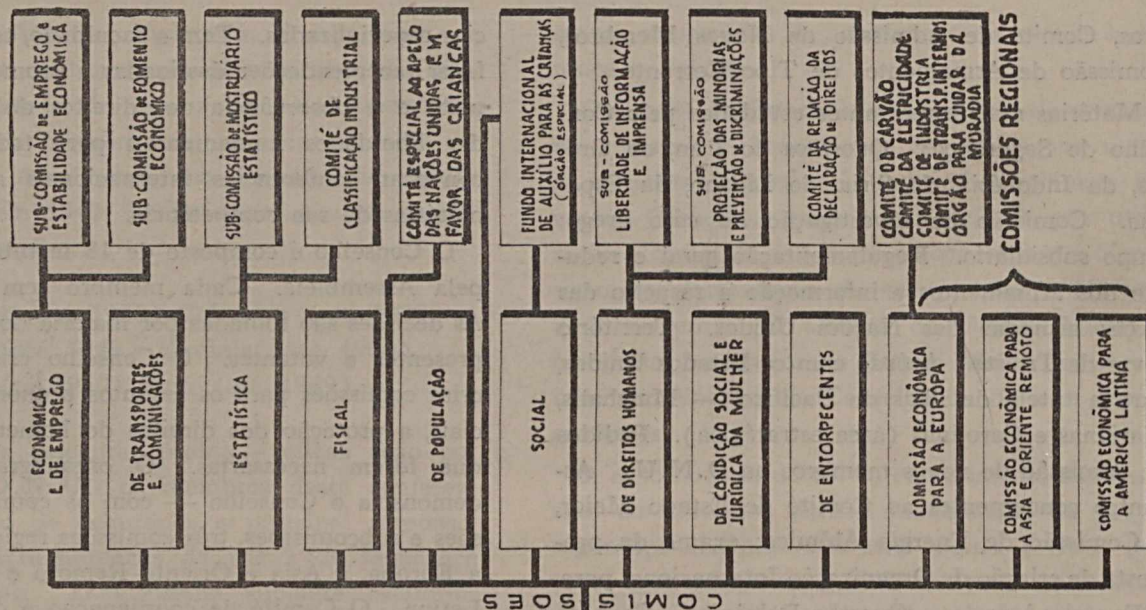


# ESTRUTURA DO CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DAS NAÇÕES UNIDAS

## ASSEMBLEIA GERAL



ORGANIZAÇÕES  
NÃO GOVERNAMENTAIS





stembro-outubro de 1946; quarta: março de 1947; quinta: julho-agosto de 1947; sexta: fevereiro-março de 1948 — todas em Nova Iorque.

Dentre os assuntos estudados e providências tomadas pelo Conselho nas diversas sessões, destacam-se: — Problemas econômicos e de emprego; reconstrução econômica das áreas devastadas pela guerra. Criação da Comissão Econômica para a Europa; esse órgão foi instalado em maio de 1947. Criação da Comissão Econômica para a Ásia e Oriente Remoto; foi instalada a Comissão em junho de 1947. Necessidades de auxílios depois que a U.N.R.R.A. deixar de existir. Conferência Internacional de Comércio e Emprego. Problemas de transportes e comunicações. Conferência Marítima. Coordenação de atividades na aviação, navegação e telecomunicações, com o objetivo de segurança no ar e no mar. Passaportes e formalidades de fronteiras. Problemas fiscais. Estatística. Questões de população: população dos territórios sob tutela; crescimento populacional; migrações. Questões sociais. Fundo Internacional da Criança. Prevenção dos crimes. Assistência aos indigentes estrangeiros. Direitos fundamentais; aprovação do projeto de declaração dos direitos do homem. Organização da Conferência de liberdade de informação e de imprensa. Prevenção de discriminação e proteção de minorias. Condição jurídica das mulheres. Genocídio. Controle de narcóticos. Consultas à Corte Internacional de Justiça por parte do Conselho. Sociedades nacionais de Cruz Vermelha. Laboratórios de pesquisas das Nações Unidas. Tradução de livros clássicos. Questões relativas às agências especializadas. Problemas dos refugiados. Organizações não-governamentais. Criação da Comissão Econômica para América Latina. Projetos de acordos com agências especializadas. Proteção do trabalho do imigrante. Exames de relatórios diversos. Questão do estabelecimento de uma Comissão Econômica para o Oriente Médio. Estudo dos relatórios das agências especializadas. Criação de um Centro Internacional para treinamento sobre Administração Pública.

#### CONSELHO DE TUTELA OU DE ADMINISTRAÇÃO FIDUCIÁRIA

As Nações Unidas estabeleceram, sob sua autoridade, um sistema internacional de tutela, para a administração e fiscalização dos territórios que possam ser colocados sob tal sistema. Os objetivos da tutela são:

- 1) favorecer a paz e a segurança internacionais;
- 2) fomentar o progresso político, econômico, social e educacional dos habitantes dos territórios tutelados e o seu desenvolvimento progressivo para alcançarem governo próprio ou independência;
- 3) estimular o respeito aos direitos dos homens e às liberdades fundamentais;
- 4) assegurar igualdade de tratamento nos domínios social, econômico e comercial.

O sistema de tutela é aplicado aos territórios das categorias seguintes, que venham a ser colocados sob tal sistema:

- a) territórios sob mandato, ao tempo da assinatura da Carta da O.N.U.;
- b) territórios que possam ser separados de Estados inimigos, em consequência da segunda guerra mundial;
- c) territórios voluntariamente colocados sob tutela por Estados responsáveis pela sua administração.

O Conselho de Tutela ou de Administração Fiduciária ou de Curadoria (também chamado Conselho de Fideicomisso) é composto dos seguintes membros das Nações Unidas:

- a) aqueles de entre os membros permanentes do Conselho de Segurança que não estiverem administrando territórios tutelados;
- b) membros que administrem territórios tutelados;
- c) quantos outros membros eleitos por um período de três anos, pela Assembléia Geral.

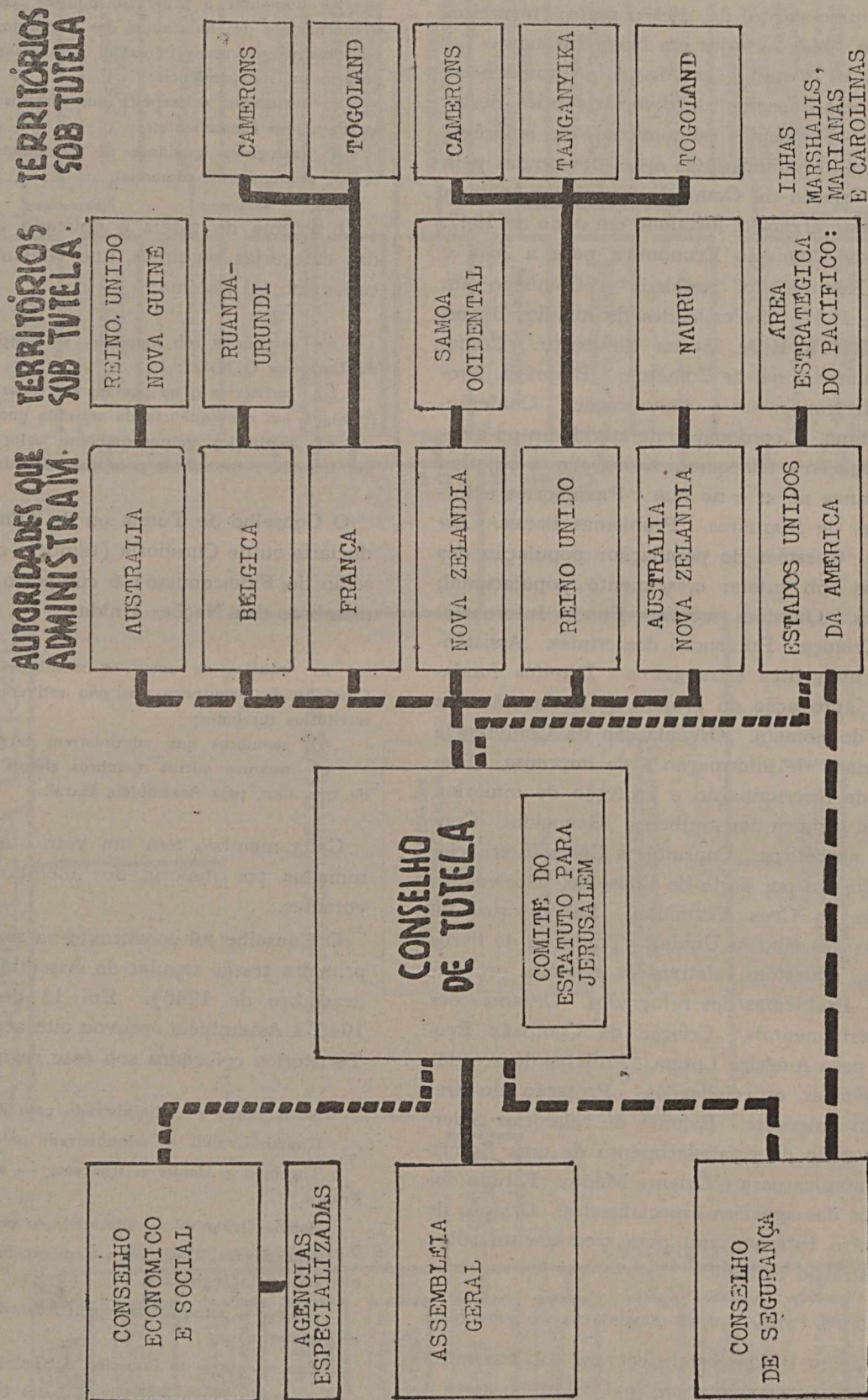
Cada membro tem um voto. As decisões são tomadas por maioria dos membros presentes e votantes.

O Conselho foi constituído na segunda parte da primeira sessão regular da Assembléia (outubro a dezembro de 1946). Em 13 de dezembro de 1946, a Assembléia aprovou oito acordos de tutela. Territórios colocados sob esse regime:

- Nova Guiné — administrado pela Austrália.
  - Ruanda-Urundi — administrado pela Bélgica.
  - Togoland e Cameron franceses — administrados pela França.
  - Samoa Ocidental — administrado pela Nova Zelândia.
  - Tanganyika, Togoland e Cameron britânicos — administrados pela Inglaterra.
  - Nauru — administrado pela Austrália, Nova Zelândia e Inglaterra.
- São membros do Conselho de Tutela:
- Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos da América, Bélgica, França, Inglaterra, Rússia e China.
  - Iraque e México (até 1950); Costa Rica e Filipinas (até 1951).



# ESTRUTURA DO SISTEMA INTERNACIONAL DE TUTELA





Efetuuou-se a primeira sessão do Conselho no período compreendido de 26 de março a 28 de abril de 1947. A segunda foi de 16 de dezembro de 1947 a fevereiro de 1948. Atividades: Constituição de uma missão para visitar a Samoa; fizeram parte da missão os representantes dos Estados Unidos da América, Bélgica e Chile. Estudos de petições relativas aos territórios de Tanganyika e Samoa. Relações do Conselho de Tutela com o Conselho de Segurança. Preparo do Estatuto da Cidade de Jerusalém. Questão da África Oriental. Em 1948, serão constituídas missões do Conselho para visitas aos territórios de Tanganyika e Ruanda Urundi.

Cabe ao Conselho examinar as informações prestadas sobre os territórios tutelados, estudar petições e realizar visitas aos mesmos.

O Comité encarregado de elaborar o projeto de Estatuto para a cidade de Jerusalém é composto dos representantes dos seguintes países: Austrália, Estados Unidos da América, China, França, México e Inglaterra.

#### CÔRTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA

A Côte Internacional de Justiça é o principal órgão judiciário das Nações Unidas. Funciona de de acordo com o seu Estatuto, aprovado na Conferência de São Francisco. Todos os membros da O.N.U. são *ipso facto*, partes no Estatuto. O Estado que não for membro das Nações Unidas poderá tornar-se parte no Estatuto da Côte em condições que serão determinadas, em cada caso, pela Assembléia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança. Cada membro da O.N.U. se compromete a conformar-se com a decisão da Côte, no caso em que for parte. Se uma das partes deixar de cumprir as obrigações que lhe incumbem em face de sentença, a outra terá direito de recorrer ao Conselho de Segurança, que poderá fazer recomendações ou decidir a respeito das medidas a serem tomadas para o cumprimento da sentença.

A Côte é composta de quinze juizes, eleitos pela Assembléia Geral e pelo Conselho de Segurança.

Os atuais juizes foram eleitos em 6 de fevereiro de 1946. Entre eles está o Ministro Filadelfo Azevedo (do Brasil). A primeira reunião da Côte foi realizada em 3 de abril de 1946, na cidade de Haia. Em 6 de abril de 1946, foi eleito presidente

o Sr. José Gustavo Guerrero (do Salvador); vice-presidente: Jules Basdevant (da França).

A inauguração oficial deu-se em 18 de abril de 1946, no Palácio da Paz, em Haia, Holanda, sede da Côte. Uma das primeiras matérias de que se ocupou foi o preparo do seu regimento, que foi baseado no Regimento da Côte Permanente de Justiça Internacional. A aprovação se verificou em 6 de maio de 1946. Tomou a Côte várias providências relativas à organização interna e processo.

A Suíça já pediu permissão para tornar-se parte no Estatuto da Côte.

A disputa do canal de Corfu e certos aspectos legais da admissão da Itália como membro da O.N.U. estão sendo estudados pelo principal órgão judiciário das Nações Unidas.

#### SECRETARIADO

O Secretariado é composto de um Secretário Geral e do pessoal técnico e administrativo necessário à Organização. O Secretário Geral é nomeado pela Assembléia, mediante recomendação do Conselho de Segurança. É o principal funcionário da O.N.U.

O Secretário Geral atua neste caráter em todas as reuniões da Assembléia, do Conselho de Segurança, do Conselho Econômico e Social e do Conselho de Tutela, e desempenhará outras funções que lhe forem atribuídas por esses órgãos. O Secretário deve apresentar, anualmente, um relatório à Assembléia sobre os trabalhos da N.O.U. Pode chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que, no seu parecer, possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais.

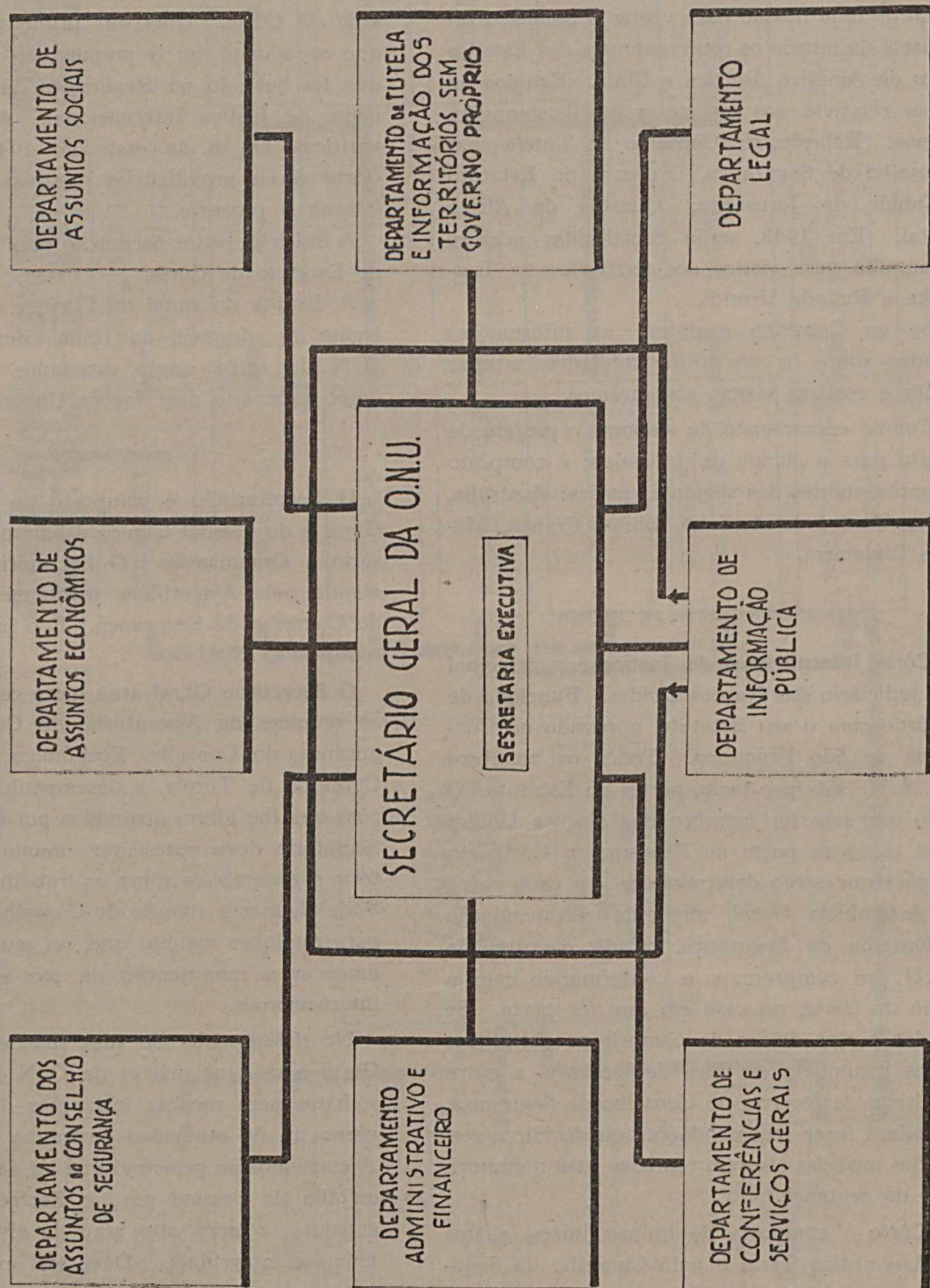
No desempenho de suas funções, o Secretário Geral e os funcionários da O.N.U. não podem solicitar nem receber instruções de qualquer governo ou de autoridade estranha à Organização. A consideração principal que há de prevalecer na escolha do pessoal para o Secretariado será de assegurar o mais alto grau de eficiência, competência e integridade. Deve ser levada na devida conta, a importância de ser a escolha do pessoal feita dentro do mais amplo critério geográfico.

É Secretário Geral da O.N.U. o Sr. Trygve Lie, norueguês.

A Assembléia, em 13 de fevereiro de 1946 (1.<sup>a</sup> parte da 1.<sup>a</sup> sessão), decidiu que o Secretário



# SECRETARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS





Geral deveria tomar imediatas medidas no sentido de estabelecer uma organização administrativa que permitisse o eficiente cumprimento das suas responsabilidades gerais e administrativas, e a realização das funções e serviços exigidos pelos diversos órgãos das Nações Unidas.

O Secretário Geral tem, como imediatos auxiliares, os Secretários Gerais Adjuntos, incumbido cada um da chefia de um Departamento.

De acordo com decisão da Assembléia, os principais órgãos do Secretariado são:

*Secretaria Executiva do Secretário Geral* — Assiste o Secretário Geral nas suas relações com os membros e órgãos das Nações Unidas, agências especializadas e organizações não-governamentais. Auxilia na formulação da política da Organização e na coordenação das atividades dos Departamentos do Secretariado. Chefe: R. G. A. Jakson, Secretário Geral Adjunto.

*Departamento dos Assuntos do Conselho de Segurança* — Auxilia o Conselho de Segurança e o primeiro Comité da Assembléia; assiste a Assembléia, quando esta tratar de matérias relativas à manutenção da paz e segurança; auxilia o Secretário Geral. Chefe: Arkady Sobolev, Secretário Geral Adjunto.

*Departamento dos Assuntos Econômicos* — Trata de questões econômicas, financeiras, de transportes, comunicações e estatística. Assiste o Conselho Econômico e Social, o segundo Comité da Assembléia; dá assistência técnica aos outros Departamentos sobre estatística; mantém ligação com as agências especializadas e organizações não-governamentais. Chefe: David Owen, Secretário Geral Adjunto.

*Departamento de Assuntos Sociais* — Cuida das questões concernentes à saúde, drogas narcóticas, matérias culturais e educacionais, direitos humanos e de outros aspectos do bem estar social; Serve o Conselho Econômico e Social, o terceiro Comité da Assembléia. O Departamento trabalha em regime de estreita articulação com o Departamento de Assuntos Econômicos. Chefe: Henri Laugier, Secretário Geral Adjunto.

*Departamento de Tutela e Informação dos Territórios sem governo próprio* — Assiste o Conselho de Tutela, o quarto Comité da Assembléia. Auxilia o Secretário Geral e outros órgãos nos assuntos relativos à tutela e territórios sem governo próprio. Chefe: Victor Chi-Tsai Hoo, Secretário Geral Adjunto. Cleanto de Paiva Leite, brasileiro, ocupa importante posição nesse Departamento.

*Departamento Legal* — Aconselha o Secretário Geral e outros órgãos das Nações Unidas sobre matérias legais e constitucionais. Presta assistência na negociação de acordos ou outros instrumentos internacionais; estimula o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional e sua codificação; registra e publica tratados e acordos internacionais; mantém ligação com a Corte Internacional de Justiça. Chefe: Ivan Kerno, Secretário Geral Adjunto.

*Departamento de Informação Pública* — Planeja, facilita e distribui informações sobre as Nações Unidas através do mundo, para uso de todo meio de informação. Sonda

a opinião pública no concernente às atividades da O.N.U. Aconselha o Secretário Geral em todos os aspectos relativos à informação. Mantém Centros Informativos em diversas partes do mundo. Além da sede em Nova Iorque, há centros informativos da O.N.U. em Londres, Washington, Paris, Copenhague, Genebra, Shangai, Nova Delhi, Rio de Janeiro, Praga, México.

Chefe: Benjamin Cohen, Secretário Geral Adjunto.

Chefe do Centro Informativo da O.N.U. no Rio de Janeiro: Paul Vanorden Shaw.

*Departamento de Conferências e Serviços Gerais* — Prepara arranjos materiais para as reuniões dos órgãos das Nações Unidas; provê serviços de linguagem, documentos, biblioteca, serviços cartográficos. Edita e publica os trabalhos das conferências e reuniões; presta serviços gerais de várias espécies.

Chefe: Adrian Pelt, Secretário Geral Adjunto.

*Departamento Administrativo e Financeiro* — Planeja e executa o programa orçamentário, fiscal e do pessoal das Nações Unidas. É responsável pelo recebimento das contribuições dos membros da O.N.U. e pelo investimento dos fundos:

Chefe: Byron Price, Secretário Geral Adjunto.

Donald Stone, do Bureau de Orçamento dos Estados Unidos da América, pondera, em artigo publicado na Revista do Serviço Público — maio e junho de 1947 ("Organização e Administração das Nações Unidas") e traduzido por J.M. dos Santos Araújo Cavalcanti, que — "A Organização das Nações Unidas precisa de um Secretariado e de um Secretário Geral que sejam imensamente mais dinâmicos na condição das atividades internacionais do que no caso da Liga das Nações. As funções do Secretário Geral estão, em parte, especificadas na Carta. Três tipos de funções merecem comentários; a) funções administrativas; b) responsabilidades especiais relativas aos órgãos da O.N.U. e c) funções políticas. A Carta atribui ao Secretário Geral extrema responsabilidade política — o que ocasionará certamente, repercussões e conseqüências de longo alcance. O Secretário Geral é a única pessoa capaz de exercer influência unificadora benéfica através de toda a estrutura". Donald Stone prestou grande auxílio, como técnico, na estruturação inicial da O.N.U.

A sede provisória do Secretariado, do Conselho de Segurança, do Conselho Econômico e Social e do Conselho de Tutela é em Lake Success, Nova Iorque — U.S.A. A Assembléia Geral tem se reunido em Flushing Meadows, Nova Iorque.

#### AGÊNCIAS ESPECIALIZADAS DAS NAÇÕES UNIDAS

São agências especializadas as entidades criadas por acordos intergovernamentais. Têm amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus estatutos, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos. O Conselho Econômico e Social da O.N.U. tem feito e pode fazer



acôrdos com tais agências a fim de determinar as condições em que as mesmas serão vinculadas à O.N.U. Esses instrumentos necessitam da aprovação da Assembléia. A O.N.U., quando julgar conveniente, iniciará negociações entre os Estados interessados para criação de novas entidades especializadas que forem necessárias para o cumprimento dos dispositivos da Carta concernentes à cooperação econômica e social internacional.

Já existe uma constelação de agências especializadas das Nações Unidas, em funcionamento e produzindo úteis resultados.

Osório Nunes, escritor e jornalista brasileiro, acha que a existência dos órgãos especializados é tão importante para a O.N.U. como a dos braços para o corpo humano.

Vamos fazer ligeira análise dessas agências.

#### ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (O.I.T.)

Foi estabelecida em 1919, como órgão autônomo e associado à Liga das Nações. Os membros originais da O.I.T. eram os membros originais da Liga das Nações. Os Estados Unidos entraram para o O.I.T. em 1934.

Propósitos e princípios: — A Constituição da O.I.T., no seu preâmbulo, declara que a paz universal e permanente só pode ser conseguida se fôr baseada na justiça social. Há condições de trabalho que envolvem injustiça, opressão e privação para grande número de pessoas e, assim, a paz e a harmonia do mundo são ameaçadas. E' necessário que haja aperfeiçoamento dessas condições, tais como: regulamentação das horas de trabalho, incluindo a adoção de máximo de trabalho por dia e por semana, suprimento de trabalho, proteção dos trabalhadores contra doença, acidentes no trabalho, proteção das crianças, adolescentes e mulheres, reconhecimento do princípio de igual pagamento para trabalho idêntico, de liberdade de associação, a organização da educação técnica e vocacional, etc.

Na sessão de abril-maio de 1946, da Conferência Geral da O.I.T., realizada em Filadélfia, U.S.A. foi adotada uma "Declaração concernente aos objetivos e propósitos da Organização Internacional do Trabalho". Nessa oportunidade, a Constituição da O.I.T. foi emendada.

A Organização Internacional do Trabalho consiste de — Conferência Geral, Conselho de Administração e Repartição Internacional do Trabalho. Diversos comitês e comissões auxiliam o trabalho da Organização: Comitê de prevenção de acidentes; comitê permanente de agricultura; comitê de higiene industrial, comitê do trabalho das mulheres; comitê de política social nos territórios dependentes; comitê do desenvolvimento internacional do trabalho; comitê permanente de migração; comitê de técnicos de estatística; comitê de técnicos de aplicação de convenções; comitê consultivo sobre cooperação; comitê do trabalho indígena; comitê consultivo sobre o trabalho dos menores.

Há, também, os comitês para as indústrias: a) de carvão; b) textis; c) de construção, engenharia civil e obras públicas; d) de produção de ferro e aço; e) transporte interno; f) produção de petróleo e refinaria; g) químicas.

A Repartição Internacional do Trabalho tem sede em Montreal (International Labor Office, Montreal — 25, Canadá), possui um escritório em Genebra, tem uma repartição de ligação com a O.N.U., escritórios na China, França, Índia, Itália, Reino Unido, Estados Unidos da América, assim como correspondentes nos seguintes países: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Egito, Grécia, Cuba, Hungria, Iraque, México, Peru, Polônia, Suécia, Tchecoslováquia, Uruguai, Venezuela.

A Conferência Geral da O.I.T. já adotou mais de 80 convenções internacionais do trabalho e mais de 80 recomendações. As convenções e recomendações constituem um Código Internacional do Trabalho.

E' Diretor Geral da Repartição Internacional do Trabalho o Sr. Edward Phelan (da Inglaterra). O representante atual do Brasil junto à Organização é o Ministro Hélio Lobo.

#### ORGANIZAÇÃO DE ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA DAS NAÇÕES UNIDAS

Reuniu-se em Hot Springs, Virgínia, U.S.A., de 18 de maio a 3 de junho de 1943, a Conferência sobre Alimentação e Agricultura, que criou uma Comissão Interina, com o fim de elaborar a Constituição da Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (F.A.O., — Food and Agriculture Organization). A cerimônia de assinatura da Constituição deu-se em 16 de outubro de 1945, na cidade de Quebec, Canadá.

Funções mais importantes:

- 1) A Organização coleciona, analisa, interpreta e dissemina informação relativa à nutrição, alimento e agricultura;
- 2) promove e recomenda ação nacional e internacional a respeito de:

a) pesquisa científica, técnica, social e econômica referente à nutrição, alimento e agricultura;

b) aperfeiçoamento da educação e administração relativas à nutrição, alimento e agricultura, e divulgação do conhecimento público das ciências de nutrição e de agricultura;

c) conservação dos recursos naturais e adoção de métodos aperfeiçoados de produção agrícola;

d) aperfeiçoamento da distribuição dos produtos agrícolas;

e) adoção de políticas referentes ao crédito agrícola, nacional e internacional.

A Organização consiste de: Conferência, Comitê Executivo, Diretor Geral e pessoal administrativo.

A sede é em Washington (Food and Agriculture Organization — 2.000 Massachusetts Avenue, N.W., Washington, D.C. — U.S.A.),



A Conferência da F.A.O. já se reuniu três vezes.

No mês de abril de 1948, realizou-se, em Tere-sópolis, a Conferência Latino-Americana de Florestas e Produtos Florestais, sob os auspícios da F.A.O.

Organizou a F.A.O. uma Comissão para o estudo de todas as questões relativas à nutrição. Recentemente, foi eleito membro desse órgão o Prof. Josué de Castro, brasileiro. O Prof. Josué de Castro há de contribuir, vantajosamente, com sua inteligência, espírito prático e tiro-cínio, para a pesquisa científica, técnica, social e econômica referente à nutrição. Os estudos que realizar, em colaboração com seus colegas, constituirão, por certo, empreendimento destinado a beneficiar a saúde dos povos em geral.

#### ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

Em Chicago, reuniu-se a Conferência Internacional de Aviação Civil, de 1 de novembro a 7 de dezembro de 1944, que criou a Organização Internacional de Aviação Civil (I.C.A.O., — International Civil Aviation Organization).

A Organização é composta de Assembléia, Conselho e Secretariado.

Sede: Montreal (International Civil Aviation Organization, Dominion Square Building, Montreal, Canadá). Secretário Geral: Albert Roper (da França).

#### Principais funções:

- a) assegurar o crescimento da aviação civil internacional através do mundo;
- b) encorajar o desenvolvimento das linhas aéreas, aeroportos e facilidades de navegação para a aviação civil internacional;
- c) procurar satisfazer as necessidades dos povos de seguro, regular, eficiente e econômico transporte aéreo;
- d) promover segurança de vôo na navegação aérea internacional;
- e) promover, em geral, o desenvolvimento de todos os aspectos da aeronáutica civil internacional.

Foi instituída a Organização Provisória de Aviação Civil Internacional, na mesmadata da criação da I.C.A.O., para que funcionasse até que a organização permanente iniciasse suas atividades.

Primeira sessão da Assembléia da I.C.A.O.: 6 a 27 de maio de 1947, em Montreal, Canadá.

#### ORGANIZAÇÃO EDUCATIVA, CIENTÍFICA E CULTURAL DAS NAÇÕES UNIDAS

(U.N.E.S.C.O.)

A Conferência dos Ministros Aliados de Educação, realizada em Londres (outubro de 1942), preparou um projeto de constituição para uma organização internacional que cuidasse dos problemas científicos e educacionais do mundo, no pós-guerra. Esse projeto serviu de base de discussão na Conferência que se efetuou em Londres, de 1 a 16 de novembro de 1945, em que foi aprovada a Constituição da Organização Educativa, Científica e Cul-

tural das Nações Unidas (U.N.E.S.C.O.), — United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). Foi, também, criada a Comissão Preparatória da U.N.E.S.C.O.

Consta do preâmbulo da Constituição:

“nasceram as guerras no espírito dos homens, é no espírito dos homens que devem ser construídas as defesas da paz; a incompreensão mútua dos povos foi sempre, no curso da história, a origem da suspeita e da desconfiança entre as nações, a razão pela qual seus desacórdos degeneraram freqüentemente em guerra”.

Propósitos da U.N.E.S.C.O., em resumo: colaborar no incremento do conhecimento mútuo dos povos por todos os órgãos de informação das massas; imprimir vigoroso impulso à educação popular e à expansão da cultura; manter, aumentar e difundir o saber.

A U.N.E.S.C.O. é composta de: Conferência Geral, Conselho Executivo e Secretariado. A Conferência já realizou duas reuniões. A primeira foi em Paris (novembro de 1946); a segunda, na cidade do México, em novembro de 1947.

Paris é a sede da U.N.E.S.C.O. (Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture — 19 Avenue Kléber, Paris — France). O Diretor Geral da Secretaria é o escritor Julian Huxley (da Inglaterra). Há um escritório em Nova Iorque (U.N.E.S.C.O. — American Museum of Natural History — 15 West, 77 th Street — New York — U.S.A.).

A importância da U.N.E.S.C.O. é muito maior do que se possa julgar. Parece que alguns povos ainda não compreenderam a alta finalidade desse órgão.

No Brasil, já se dá atenção à U.N.E.S.C.O. e é justo dizer que muito contribuiu para a divulgação dos propósitos, funções e empreendimentos desse organismo o escritor Fernando Tude de Sousa.

Construir no espírito dos homens as defesas da paz é incumbência básica da U.N.E.S.C.O. e toda cooperação nesse sentido é um trabalho feito em favor da humanidade e em benefício do próprio indivíduo que a presta.

Em obediência à convenção que criou o mencionado órgão, o governo brasileiro organizou o Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura (I.B.E.C.C.), como organismo de cooperação para associar os principais grupos nacionais que se interessem pelos problemas de educação e da pesquisa científica e cultural.

Sob os auspícios da U.N.E.S.C.O. reuniu-se, no dia 30 de abril de 1948, a Conferência Internacional da Hilea Amazônica, na cidade de Iquitos, Peru. Constava da agenda, entre outros itens, o relativo à discussão e aprovação da convenção destinada a criar o Instituto Internacional da Hilea Amazônica. A atual reunião é consequência da que foi realizada no ano de 1947, em Belém, Pará.

#### BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (B.I.R.D.)

As Nações Unidas, na Conferência Monetária e Financeira de Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos



(1 a 22 de julho de 1944), instituíram o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional. O Sr. Artur de Souza Costa foi um dos representantes do Brasil.

São finalidades do Banco:

a) auxiliar a reconstrução e o desenvolvimento dos territórios dos membros, facilitando a inversão de capitais para fins produtivos, inclusive a restauração das economias destruídas pela guerra, a reconversão dos meios produtores às necessidades do tempo de paz e o apoio ao desenvolvimento dos meios produtores e recursos dos países menos desenvolvidos;

b) promover a inversão de capitais particulares estrangeiros, mediante garantias ou mediante a participação de empréstimos;

c) promover a expansão equilibrada do comércio internacional a longo prazo e a manutenção do equilíbrio nas balanças de pagamentos, estimulando as inversões internacionais para o desenvolvimento dos recursos produtivos dos membros;

c) dispor os empréstimos feitos ou garantidos pelo Banco de maneira que seja dada prioridade aos projetos de maior ou menor vulto, contanto que sejam urgentes e mais úteis;

e) conduzir as suas operações com a devida consideração do efeito que as inversões internacionais poderão ter no comércio dos países membros.

O capital autorizado do Banco é de oito bilhões de dólares. Cotas — Os Estados Unidos da América figuram em primeiro lugar, com ações no valor de três bilhões, cento e setenta milhões de dólares; Inglaterra, 2.º lugar, com um bilhão e trezentos milhões; Rússia: um bilhão e duzentos milhões; China: seiscentos milhões. A cota do Brasil é de cento e cinco milhões de dólares.

O Banco tem a seguinte estrutura: Junta Governativa, Diretores Executivos, um Presidente e Secretaria.

A reunião inaugural da Junta Governativa deu-se em Savannah, Geórgia — U.S.A., de 8 a 18 de março de 1946.

Sede do Banco: Washington (International Bank for Reconstruction and Development — 1818 H. Street, N.W., Washington, D.C. U.S.A.). Presidente do Banco: John J. McCloy (dos Estados Unidos), Vice-Presidente: Robert L. Garner (dos Estados Unidos); Diretor de Empréstimo: Charles C. Peneo (do Canadá); Diretor de Pesquisa: Leonard B. Rist (da França); Tesoureiro: D. Crena de Iongh (da Holanda); Secretário: Morton M. Mendels (do Canadá); Conselheiro Geral: Chester A. McLain (dos Estados Unidos); Diretor de Relações Públicas: Drew Dudley (dos Estados Unidos); Diretor de Administração: Chauncey G. Parker (dos Estados Unidos).

São 46 os Estados membros do Banco. Já foram concedidos empréstimos à França, Dinamarca, Holanda, Luxemburgo e Chile.

Em abril e maio de 1948, o Presidente do Banco, Sr. McCloy, visitou diversos países latino-americanos, inclusive o Brasil.

#### FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (F.M.I.)

Criado na Conferência de Bretton Woods, em julho de 1944, o Fundo Monetário Internacional tem, como principais propósitos:

a) promover a cooperação monetária internacional, através de instituição permanente que forneça o mecanismo para consultas e colaboração sobre problemas monetários internacionais;

b) facilitar a expansão e equilibrado desenvolvimento do comércio internacional, contribuindo, assim, para a promoção e manutenção de altos níveis de ocupação do trabalho, renda real e para o desenvolvimento da capacidade produtiva de todos os membros, como objetivos primários da política econômica;

c) promover a estabilidade do câmbio e manter a disciplina cambial entre os membros;

d) auxiliar no estabelecimento de um sistema multilateral de pagamentos de transações correntes entre os membros e na eliminação das restrições sobre câmbio exterior.

Estrutura do Fundo: Junta Governativa, Diretores Executivos, um Diretor de Administração e Secretaria. Sede: Washington (International Monetary Fund, 1818 H. Street, N.W., Washington, D.C., U.S.A.).

Cotas — Estados Unidos: 2 bilhões, seiscentos e cinquenta milhões de dólares; Inglaterra: 1 bilhão e trezentos milhões; Rússia: 1 bilhão e duzentos milhões, China: quinhentos e cinquenta milhões. A cota do Brasil é de 150 milhões.

#### ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (O.M.S.)

Uma Conferência Internacional de Saúde esteve reunida na cidade de Nova Iorque, de 19 de junho a 22 de julho de 1946. No final dos trabalhos, foram assinados: a Constituição da Organização Mundial de Saúde, um acordo para o estabelecimento de uma Comissão Interina, que deveria funcionar até a 1.ª sessão da Assembléia Mundial de Saúde.

Estrutura da Organização: Assembléia Mundial de Saúde, Conselho Executivo e Secretariado.

Funções da O.M.S. — Agir como autoridade orientadora e coordenadora na atividade relativa à saúde internacional; estimular o trabalho de extirpação de doenças epidêmicas, endêmicas e outras; promover, em cooperação com outras agências especializadas, o aperfeiçoamento da nutrição, habitação, condições sanitárias, recreação, condições econômicas ou de trabalho; desenvolver atividades no campo da saúde mental; promover e conduzir pesquisa no campo da saúde, etc.

Dentre os princípios adotados pela Conferência, podemos destacar: "Saúde é um estado de completo bem estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doença ou enfermidade". "A saúde de todos os povos é fundamental para a consecução da paz e segurança e a mesma depende da inteira cooperação de indivíduos e Estados".

Sede da Comissão Interina: Nova York (World Health Organization, Interim Commission — Fifth Avenue,



350, New York — U.S.A.) Secretário Executivo: Doutor Brock Chrisholm (do Canadá). Presidente da Comissão: Dr. Andrija Stampar (da Iugoslávia). Há um escritório em Genebra (Organisation mondiale de la Santé, Palais des Nations, Genève, Switzerland).

#### ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS (O.I.R.)

A Assembléia Geral da O.N.U., em 15 de dezembro de 1946, aprovou a Constituição da Organização Internacional de Refugiados (O.I.R.), um orçamento para o primeiro ano de funcionamento e o ajuste para a instituição de uma Comissão Preparatória, que existirá até que se reúna o Conselho Geral da O.I.R.

Funções da O.I.R. — repatriação, identificação, registro e classificação, cuidado e assistência, proteção legal e política, transporte — dos refugiados e pessoas deslocadas, estabelecimento e reestabelecimento nos países capazes e desejosos de os receber.

Estrutura: Conselho Geral, Comité Executivo e Secretariado. Secretário Executivo da Comissão Preparatória: Arthur J. Altmeyer (dos Estados Unidos). Presidente da Comissão: Henri Ponsot (da França). Sede: Genebra (Palais des Nations, Genève — Switzerland).

Segundo relatório recente da Comissão Preparatória da O.I.R., cerca de 190.000 refugiados de guerra voltaram à vida normal, em face dos trabalhos da citada Comissão e das agências que com ela colaboraram. Há, aproximadamente, 900.000 pessoas, na Europa, para serem repatriadas ou transferidas.

#### ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE COMÉRCIO (O.I.C.)

A Conferência de Comércio e Emprêgo que se reuniu em Havana, em fevereiro e março de 1948, terminou os estudos da Organização Internacional de Comércio e, a 24 de março, foi assinada a Carta de Havana. Anteriormente, um Comité Preparatório havia realizado uma reunião em Londres, de 15 de outubro a 26 de novembro de 1946 e outra em Genebra, tendo iniciado no mês de abril de 1947.

Finalidades da O.I.C., em resumo:

a) assegurar renda real, procura ativa, incrementar a produção, o consumo e troca de mercadorias, contribuindo desta forma para o equilíbrio e a expansão da economia mundial;

b) promover o desenvolvimento industrial e econômico em geral, especialmente nos países que ainda estão na fase inicial de desenvolvimento industrial e encorajar o afluxo de capital internacional para investimentos produtivos;

c) ampliar as possibilidades de todos os países, em termos iguais, de acesso aos mercados, produtos e facilidades produtivas necessárias para a sua prosperidade e desenvolvimento econômico;

d) promover, numa base recíproca e mutuamente vantajosa, a redução de tarifas e outras barreiras no comércio, e a eliminação do tratamento discriminatório no comércio internacional;

e) facilitar a solução dos problemas relacionados ao comércio internacional no campo do emprêgo, desenvolvi-

mento econômico, política comercial, prática de negócios e política de mercadorias.

Foi criada a Comissão Interina da O.I.C., para que promova diversas medidas preliminares.

#### UNIÃO POSTAL UNIVERSAL (U.P.U.)

A União Postal Universal (U.P.U.) foi estabelecida em 9 de outubro de 1874, com a aprovação da convenção postal universal pelo Congresso Postal de Berna, Suíça, e substituiu a União Postal Geral, criada em 1863. A U.P.U. foi melhorada e teve suas atribuições aumentadas em face do que foi resolvido pelos Congressos Postais de Paris (1878), Lisboa (1885), Viena (1891), Washington (1897), Roma (1906), Stocolmo (1924), Londres (1929), Cairo (1934), Buenos Aires (1939), e pelas Conferências de Berna (1876), Paris (1880), Bruxelas (1890), Zermatt (1921), Nice (1922), Cortina d'Ampezzo (1925), Haia (1927), Paris (1928 e Ottawa (1933).

A U.P.U. foi criada para o fim de aliviar a incerteza, confusão e custo excessivo das comunicações postais internacionais.

Estrutura: Congresso Postal Universal e Bureau Internacional. Diretor do Bureau: Charles Muri (da Suíça). Sede: Berna (International Bureau of the Universal Postal Union, Schwartzstrasse, 38 — Berne — Switzerland).

A última reunião do Congresso Postal Universal foi em Paris (maio-julho de 1947).

#### UNIÃO INTERNACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (U.I.T.)

Foi criado esse órgão em 9 de dezembro de 1932, pela Conferência radiotelegráfica de Madrid, para suceder à União Telegráfica Internacional, que havia sido formada em Paris, no ano de 1865. Segundo a Convenção Internacional de Telecomunicações, um Bureau da União Internacional de Telecomunicações funciona, sob o controle do governo suíço, como escritório central da União, em Berna.

A U.I.T. foi criada para organizar e regularizar as trocas de telecomunicações pelo telégrafo (desde 1865), pelo telefone (desde 1885) e pelo rádio (desde 1906) — entre países membros da União.

Reuniu-se uma conferência da U.I.T. em Atlantic City, New Jersey — U.S.A., em 1 de julho de 1947, para discutir, entre outros itens, os termos do acordo com a O.N.U.

Diretor Geral do Bureau: M. Von Ernst (da Suíça).

Sede: Berna (Effingerstrasse — 1, Berne — Switzerland).

Fundo Internacional de Socorro à Criança (F.I.S.I.).

Criado em 11 de dezembro de 1946, pela Assembléia Geral da O.N.U. Destina-se o Fundo: 1) a beneficiar as crianças e os adolescentes dos países que foram vítimas de agressão na última guerra; 2) aos propósitos de saúde infantil em geral, com alta preferência para a saúde das crianças dos países vítimas de agressão.

O Fundo é administrado pelo Diretor Executivo e Junta Executiva, sujeitos às regras estabelecidas pelo Conselho Econômico e Social. A Junta é composta de 26 países, entre os quais está o Brasil. Diretor Executivo: Maurice Pate.



## U.N.R.R.A.

Devemos mencionar, ainda, a U.N.R.R.A. (United Nations Relief and Rehabilitation Administration), que está em vias de extinção. No dia 9 de novembro de 1943, foi assinado, em Washington, o acôrdo que criou a U.N.R.R.A. No dia seguinte, houve a primeira reunião do Conselho, em Atlantic City, New Jersey — U.S.A.

Órgãos da U.N.R.R.A.: Conselho, Diretor Geral e pessoal técnico e administrativo. Fiorelo Laguardia foi Diretor Geral da U.N.R.R.A.

A Conferência Marítima que se reuniu em Genebra e concluiu os seus trabalhos em março de 1948, criou a Organização Marítima das Nações Unidas, para o exame das questões relativas à navegação. Composição: Assembléia, Conselho, Comissão de Segurança no Mar e Secretariado. Foi criada uma Comissão Interina, para o fim de preparar a primeira sessão da Assembléia e o estabelecimento da Organização.

\*  
\* \*  
Está feito, em síntese, o exame das agências especializadas. O Brasil é membro dêsses órgãos, verdadeiros instrumentos de ação das Nações Unidas e destinados a realizar grandes empreendimentos nos campos da política do trabalho, da educação, ciência, cultura, artes, agricultura, alimentação, aviação civil internacional, finanças internacionais, saúde, bem estar dos povos, refugiados, pessoas deslocadas, comércio entre as nações, correios, telecomunicações, e em outros setores sociais.

\*  
\* \*  
Organização dos Estados Americanos e demais organismos regionais, outros órgãos internacionais governamentais e não-governamentais, atividades em geral a favor da paz e do bem estar dos povos — tudo isso será examinado no próximo trabalho.



## A Faculdade Nacional de Direito

F. de A. Nogueira

NADA mais agradável para o jornalista do que escrever sobre a Faculdade Nacional de Direito — a Casa de onde saíram tantos homens que tiveram atuação marcante na vida política do país, e por onde passaram ou trabalham atualmente mestres que são o orgulho do saber jurídico nacional. Isso, aliás, é tanto mais expressivo, quando todos são unânimes em reconhecer que é o Brasil uma das nações latinas onde o Direito tem tido maior desenvolvimento, tem sido cultuado com maior desvêlo e sucesso. Lembrar nomes de juristas com Clóvis Beviláqua, Teixeira de Freitas, Manuel Inácio Carvalho de Mendonça, Lafaiete Rodrigues Pereira, Viveiros de Castro, Rui Barbosa, para não falar noutros, é o suficiente para dizer o quanto há sido glorificado em nossa pátria este importante ramo da sabedoria humana.

Por outro lado, através de sua vida de mais de cinquenta anos, a Faculdade de Direito construiu uma tradição digna de ser exaltada. Por todos os modos tem procurado melhorar seus métodos de ensino, ora criando cursos especiais de aperfeiçoamento, ora modificando o *curriculum* acadêmico, a fim de ajustá-lo mais às condições exigidas pelo Direito, enfim, procurando dar à juventude aquilo que se pode chamar uma “consciência jurídica” e não simplesmente o título de bacharel. Não se pode, evidentemente, exigir perfeição para realizar êsse desiderato. Há falhas que só a experiência diária pode mostrar: elas vão sendo, pouco a pouco, sanadas. “Sed omnia praeclara tam difficilia quam rara sunt”, diria Spinoza.

Assim sendo, eis agora o repórter na Faculdade que é também sua Casa, onde gratas lembranças estão a apertar seu coração, porque o tempo passa, mas a saudade permanece como tônico, pela distância, da alegria que se foi nos dias da juventude acadêmica.

Falar somente sobre a Faculdade Nacional de Direito dos dias de hoje, seria informar apenas

o que resultou do labor de algumas dezenas de anos, à custa de enorme sacrifício. Para dar notícia mais completa, é necessário ver o que ficou no passado. Para isso, porém, quem vai nos auxiliar, é o próprio atual Diretor, Prof. Pedro Calmon, com o seu livro — “História da Faculdade Nacional de Direito”, ed. de 1945, A. Coelho Branco F.<sup>o</sup>, editor.

### PRIMÓRDIOS

Quando se pensou em dar ao Brasil um curso jurídico, não foi o Rio a cidade escolhida. A famosa lei de 11 de agosto de 1827 indicou São Paulo e Olinda como sedes para a iniciativa que, no final de contas, como todos sabem, germinou e floresceu magnificamente. A Côrte, todavia, não foi esquecida. Haja vista, em 1879, o relatório do Conselheiro Paulino de Sousa, lembrando a fundação, na Côrte, de uma Universidade. Quem vai, porém, lançar a primeira laje para a Faculdade de Direito, no Rio, é o advogado Dr. Fernando Mendes de Almeida. Isso foi em 1822, no seu escritório, à rua do Rosário, 74 1.<sup>o</sup> andar. Declarou-se, então, *fundada*, a Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais. Sonho bom que ficou apenas numa Ata, para só nascer, verdadeiramente, nove anos depois. O *Diretor*, Dr. Fernando Mendes, ainda fez uma convocação para a 2.<sup>a</sup> reunião... Mas os fados tramavam contra tão bela iniciativa. Era preciso vir a República.

### 1891: REALIDADE

Com o advento da República as coisas mudaram. O ensino livre foi reconhecido pelo decreto de 2 de janeiro de 1891, referendado por Benjamim Constant. Fernando Mendes de Almeida, sempre idealista, volta à luta. Nova reunião no seu escritório de advogado. É 19 de maio de 1891. Estava fundada a Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro, que havia sido “fundada” em 1822. Seu pri-





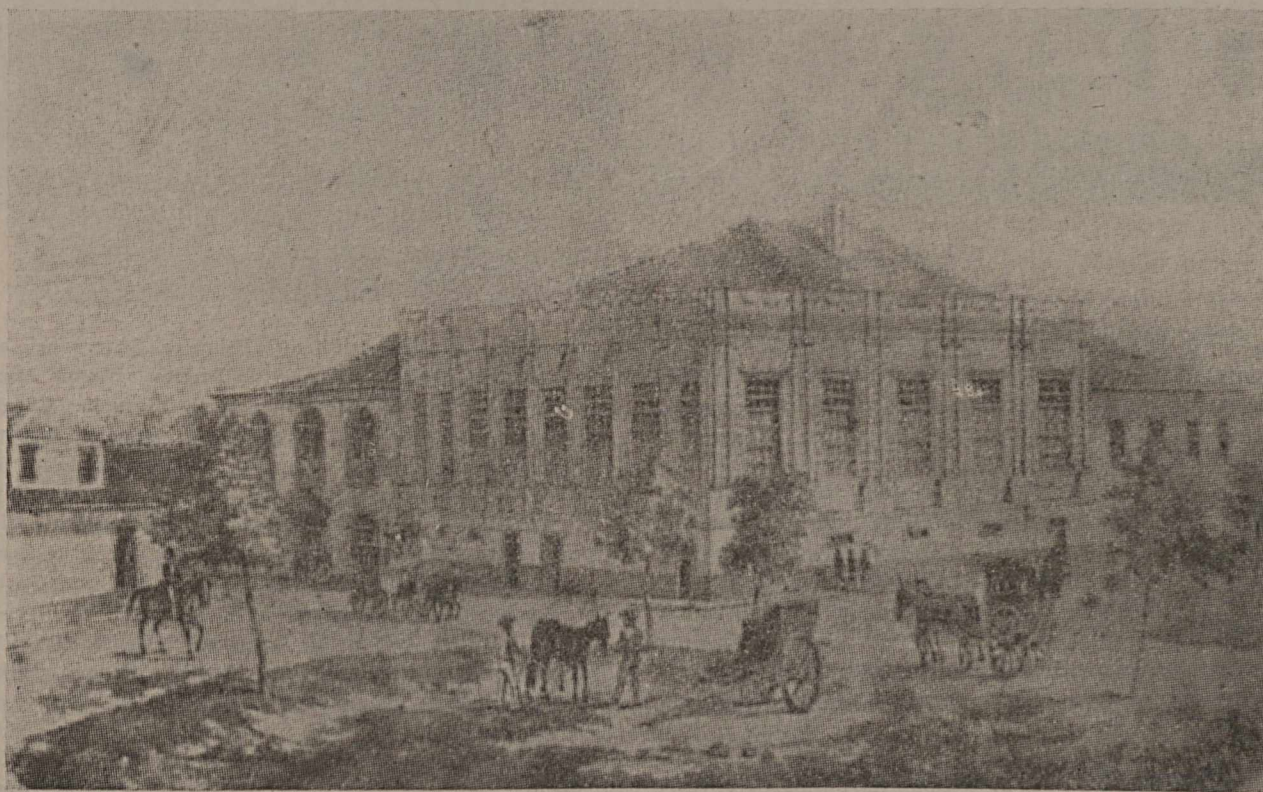
O Diretor da Faculdade de Direito, Prof. Pedro Calmon (ao centro), à direita o bacharel Peregrino de Oliveira, Secretário da Faculdade. A esquerda, o nosso redator.



meiro Diretor — Fernando Mendes. Vale a pena transcrever, pelo seu valor histórico, a Ata da 1.<sup>a</sup> Sessão da Congregação da Faculdade. Ei-la completa:

“À uma hora da tarde, presentes no salão verde do Liceu de Artes e Ofícios, no dia dezanove de maio de mil oitocentos e noventa e um, nesta cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, sob a presidência do Conselheiro Doutor Manuel do Nascimento Machado Portela e sendo Secretário da Faculdade o Doutor Hermenegildo Militão de Almeida, os fundadores da Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro, fundada em 1882, associados aos cavalheiros pelos mesmos convidados, e formando assim a Congregação da mesma Faculdade, a primeira da Faculdade solenemente constituída, foi pelo lente fundador Conselheiro Doutor João Batista Pereira apresentada a seguinte proposta, que é unânimemente aprovada: “Os fundadores da Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro, enviam ao Governo Federal a relação dos membros que formam o corpo docente da mesma Faculdade e solicitam a concessão dos favores que, colocando a Faculdade Livre nas mesmas condições que as Faculdades Oficiais, a habilitem a entrar, desde já, em funções, na conformidade dos Estatutos”. Posta em discussão pelo Conselheiro Decano da Faculdade, foi unânimemente aprovada e em seguida assinada pelos seguintes lentes fundadores: Conselheiro Doutor *Manuel do Nascimento Portela*, Decano

da Faculdade, o Diretor da Faculdade, Doutor *Fernando Mendes de Almeida*, Doutor *João Evangelista Sayão de Bulhões Carvalho*; assinando pelos Conselheiros *Tarquínio Bráulio de Sousa Amaranto*, *José da Silva Costa* e *Antônio Coelho Rodrigues*, por estarem ausentes, o Doutor Fernando Mendes de Almeida. Acompanha a referida proposta a relação abaixo transcrita. Logo em seguida foi apresentada a seguinte proposta pelo Doutor Fernando Mendes de Almeida: “À uma hora da tarde, presentes no salão verde do Liceu de Artes e Ofícios os abaixo assinados, no dia dezanove de maio de mil oitocentos e noventa e um, sob presidência do Conselheiro Doutor Manuel do Nascimento Machado Portela, declararam todos organizada e instalada definitivamente a Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro, iniciada em mil e oitocentos e oitenta e dois, e aceitando os lugares do Decano, Diretor, Catedráticos e Substitutos, obrigam-se lealmente a desempenhar as respectivas funções, para o desenvolvimento dos estudos jurídicos e bem público, desde que pelo Governo Federal fôr reconhecida à Faculdade o título de Faculdade Livre, de acôrdo com os artigos quatrocentos e dezanove e quatrocentos e vinte e cinco do decreto de 2 de janeiro de mil e oitocentos e noventa e um”. Posta em discussão, é unânimemente aprovada, e logo assinada pelos Lentes seguintes: Doutor Manuel do Nascimento Portela, Doutor João Batista Pereira, Doutor João Capistrano Bandeira de Melo, Doutor João Carlos de Oliva Maia, Doutor Tomás Alves Júnior, Doutor Agostinho José Higino Duarte Pereira, Doutor João Evangelista



Palácio do Conde dos Arcos. Aqui funcionou o Senado do Império, em 1826 e hoje encontra-se, quase concluída, a nova sede da Faculdade Nacional de Direito.





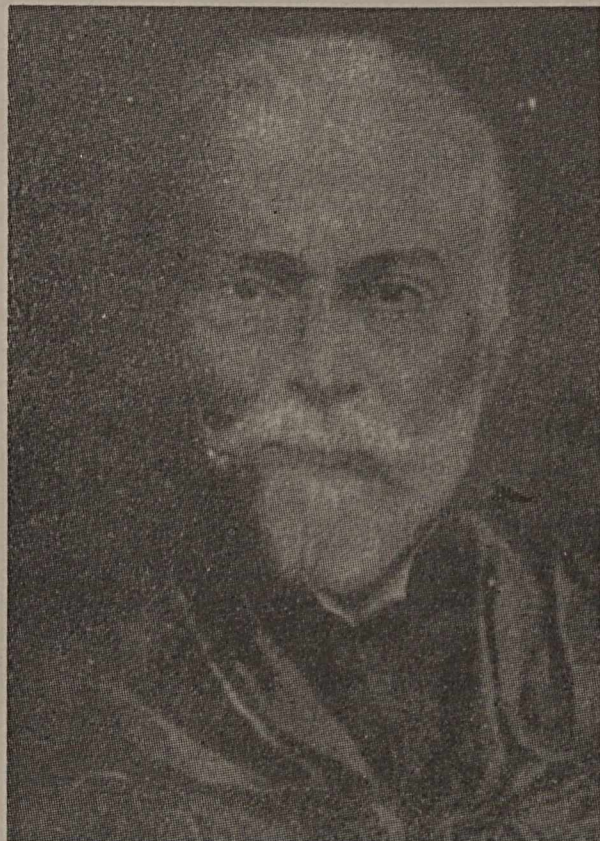
*Vista parcial da nova sede da Faculdade Nacional de Direito*

Sayão de Bulhões Carvalho, Doutor Fernando de Almeida, o Secretário da Faculdade, Doutor Hermenegildo Militão de Almeida, Doutor Antônio Maria Teixeira, Felisberto Pereira da Silva, Augusto Olímpio Gomes de Castro, José Viriato de Freitas, Teodoreto Carlos de Faria Souto, Sílvio Romero, Cândido Mendes de Almeida, Paulino José Soares de Sousa Júnior. E, depois disso, discutido, e revolido o seguinte: fica alterado o artigo onde dos Estatutos da Faculdade, na parte relativa aos lentes substitutos, para o seguinte "cada uma das quais terá dois substitutos, menos a sexta seção, que só terá um"; — ficando resolvido também que a Faculdade Livre fará a nomeação dos demais lentes substitutos, à proporção que assim entender, de acordo com as conveniências e necessidades do ensino da mesma Faculdade. Esta é a relação do Corpo Docente da Faculdade enviada ao Governo Federal, e a que se refere a proposta do Conselheiro João Batista Pereira. "Lentes catedráticos.

Curso de Ciências Jurídicas. Primeira Série. Primeira Cadeira. Filosofia e História do Direito. Doutor Afonso Celso de Assis Figueiredo Júnior. Segunda Cadeira. Direito Público e Constitucional, Conselheiro Bacharel Augusto Olímpio Gomes de Castro. Segunda Série, Cadeira Direito Romano, Doutor João Evangelista Sayão de Bulhões Carvalho. Segunda Cadeira. Direito Civil. Conselheiro Doutor Antônio Coelho Rodrigues e Conselheiro Doutor Manuel do Nascimento Machado Portela e Conselheiro Doutor José da Silva Costa. Quarta Cadeira. Direito Criminal. Conselheiro Doutor João Batista Pereira. Terceira Série. Primeira Cadeira de Medicina Legal — Doutor Agostinho José de Sousa Lima. Segunda Cadeira: Direito Civil, continuação da segunda cadeira de segunda série, Conselheiro Doutor Antônio Coelho Rodrigues e Conselheiro Doutor Tarquínio Bráulio de Sousa Amarante, Terceira Cadeira. Direito Comercial — Conselheiro Doutor Manuel do Nascimento Ma-



chado Portela, Conselheiro Doutor José da Silva Costa. Quarta série. Primeira Cadeira. História do Direito nacional, Doutor Fernando Mendes de Almeida. Segunda Cadeira. Processo Civil, Criminal e Comercial. Conselheiro Doutor João Capristano Bandeira de Melo. Terceira Cadeira. Noções de Economia Política e Direito Administrativo, Conselheiro Bacharel André Augusto de Pádua Fleury. Quarta Cadeira. Prática Forense: Doutor João Manuel Carlos de Gusmão. Curso de Ciências Sociais: Primeira Série, Primeira Cadeira. Filosofia e História do Direito, Doutor Afonso Celso de Assis Figueiredo Júnior. Segunda Cadeira. Direito Público e



*Prof. Fernando Mendes de Almeida, fundador da Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais*

Constitucional: Conselheiro Bacharel Augusto Olímpio Gomes de Castro. Segunda Série: Primeira Cadeira. Direito das Gentes, Diplomacia e História dos Tratados: Conselheiro Bacharel Felisberto Pereira da Silva. Segunda Cadeira. Economia Política: Doutor João Carlos de Oliva Maia. Terceira Cadeira. Higiene Pública: Doutor João da Costa Lima e Castro. Terceira Série. Primeira Cadeira. Ciência da Administração e Direito Administrativo: Doutor José Higino Pereira Duarte. Segunda Cadeira. Ciência das Finanças e Contabilidade do Estado, Bacharel José Viriato de Freitas. Terceira Cadeira. Legislação Comparada sobre o Direito Privado (noções), Doutor Severino de Freitas Prestes. Curso de Notariado. Primeira Série. Primeira Cadeira. Explicação Sucinta do Direito Pátrio Processual, Bacharel Síl-

vio Romero. Segunda Cadeira. Prática Forense, Doutor Manuel Carlos de Gusmão. Lentes Substitutos — Doutor Hermenegildo Militão de Almeida. Primeira Seção: Bacharel Pedro Leão Veloso Filho e o Bacharel Paulino José Soares de Sousa Júnior. Segunda Seção. Bacharel João da Costa Lima Drumond. Terceira Seção. Bacharel João Carneiro de Sousa Bandeira. Quarta Seção: Bacharel Cândido Mendes de Almeida. Quinta Seção: Doutor Antônio Maria Teixeira. Sexta Seção. Compareçam a esta sessão da Congregação os Doutores Manuel Nascimento Machado Portela, Fernando Mendes de Almeida, Sílvio Romero, Paulino José Soares de Sousa Júnior, Cândido Mendes de Almenda, Augusto Olímpio Gomes de Castro, Hermenegildo Militão de Almeida, Secretário da Faculdade, o Doutor José Higino Duarte Pereira, Agostinho José de Sousa Lima, Antônio Maria Teixeira, João Carlos de Oliva Maia, João Capistrano Bandeira de Melo, Tomás Alves Júnior, Felisberto Pereira da Silva, Teodoreto Carlos de Faria Souto, José Viriato de Freitas, João Evangelista Sayão de Bulhões Carvalho, João Batista Pereira; faltaram por estarem fora desta capital: Afonso Celso de Assis Figueiredo Júnior, Antônio Coelho Rodrigues, Tarquínio Brálio de Sousa Amaranto, André Augusto de Pádua Fleury, Severino de Freitas Prestes; faltaram com causa justificada os Doutores José da Silva Costa e Pedro Leão Veloso Filho; faltaram sem causa justificada: João Carneiro de Sousa Bandeira, João da Costa Lima Drumond, João Manuel Carlos de Gusmão e João da Costa Lima e Castro. Nada mais havendo a tratar-se, levanta-se a sessão. E eu, o Secretário da Faculdade, subscrevo este termo. Doutor Hermenegildo Militão de Almeida. O Diretor, Doutor Manuel do Nascimento Machado Portela”.

#### RECONHECIMENTO

A fim de realizar sua finalidade, da melhor forma possível, era necessário que a Faculdade tivesse a sua inspeção federal. Determinava o Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 1.232, de 2 de janeiro de 1891 que os exames das escolas livres deveriam ser assistidos por inspetores. Esses inspetores, que eram apenas “comissários”, posteriormente passaram a inspetores fiscais, possuindo atividade permanente. A Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais( bem como a Faculdade Livre de Direito, de que falaremos um pouco adiante), procurou logo conseguir o seu reconhecimento. Felizmente, o Decreto n.º 639, de 31 de outubro de 1891, reconheceu não só a primeira como a segunda. Assinaram o Decreto o Marechal Deodoro da Fonseca e Antônio Luís Afonso de Carvalho. Estava, assim, assegurada a vida da Faculdade. As dificuldades que apareceram depois foram vencidas graças à tenacidade dos seus dirigentes.



## REVISTAS, GRÊMIOS E BIBLIOTECA

O corpo discente da Faculdade muito ajudou a elevar o bom nome de sua Escola. Assim, por exemplo, podem ser citados como prova da atividade dos alunos: a fundação da "Revista Jurídica", cuja vida fecunda muito serviu para desenvolver a capacidade jurídico-literária de mestres e discípulos, que nela colaboraram com entusiasmo. Isso foi em 1895. Outro órgão que merece ser citado como prova da capacidade intelectual dos estudantes, foi o aparecimento d'*A Época*, em 1906. Nela colaboraram as melhores inteligências da Faculdade e muitos de seus diretores, chegaram, posteriormente, a ser lentes da Escola. Fundaram, também, os alunos, em 1907, um *Grêmio Literário*. Houve, como era natural, grande atividade no seio da classe estudantil. Sua existência foi, todavia, efêmera. Extinguiu-se em 1910. Mesmo assim, anda publicou vários números de sua revista — *Justiça*. Ao lado disso tudo, um aluno idealizou a organização de uma livraria. Desta houve inauguração solene, e, com o decorrer dos tempos, a Faculdade aumentou, através de ofertas e compras, a sua Biblioteca, que se pode hoje, considerar excelente, possuindo o nome *Carvalho de Mendonça*.

## LOCAIS DA FACULDADE

De 1891 a 1892 funcionou a Faculdade nas dependências modestas da Escola Senador Corrêa, à Praça São Salvador. No ano seguinte, porém, pelo Aviso de 17 de maio de 1892, foi autorizada a sua transferência para o Ginásio Nacional (futuro Colégio Pedro II). É verdade que aí, em virtude de funcionar a Faculdade paredes comuns com o Ginásio, houve dificuldades para a disciplina e atrito entre o reitor José Veríssimo Dias de Matos e o Diretor. Nessa época o próprio Presidente Prudente de Moraes visita a Faculdade — prova do seu interesse pela instituição de ensino superior.

Em 1912, a Faculdade de Direito funcionou na Academia de Comércio, sito à Praça 15 de Novembro — oferecimento generoso de Cândido Mendes, enquanto eram feitas obras no edifício do Colégio Pedro II. Para aí a escola voltou até 1915, passando, finalmente, para a Rua do Catete, 243, sede própria. Nesse prédio ela permaneceu durante quatro lustros. Como porém, cresceram cada vez mais as necessidades, em

virtude do funcionamento de novas classes e aumento da Biblioteca, a direção da Faculdade, que nesse tempo se achava entregue ao Professor Filadelfo de Azevedo, a custa de não pequenos esforços, conseguiu que a mesma fôsse transferida para a Rua Moncorvo Filho, no local em que esteve o Palácio do Conde dos Arcos onde, em 1826, funcionou o Senado do Império. Esse edifício, encontra-se hoje em ampla reforma, e a



Prof. França Carvalho, um dos que mais concorreram para a fundação da Faculdade Livre de Direito

Faculdade deve, já no próximo ano, ter excelente instalação.

## DIRETORES

Viu-se que o primeiro Diretor da Faculdade de Direito foi o Dr. Fernando Mendes de Almeida, sendo *Decano* da mesma o Conselheiro Machado Portela. Com a reforma dos primeiros estatutos da Faculdade, em 1891, foi suprimido este cargo e o Conselheiro passou a ser Diretor. Ele faleceu em 1895, sendo seu substituto o Vice-Diretor, Dr. João Batista Pereira, o qual foi reconduzido em 1896, 1898 e 1899, ano em que morreu. Seguiu-se, como Diretor, o profes-



sor mais antigo: Conselheiro João Capistrano Bandeira de Melo, que permaneceu no cargo até 1902. A êle substituiu o Dr. João Manuel Carlos de Gusmão, que esteve apenas um ano. Foram Diretores seguintes, os Drs. João Evangelista Sayão de Bulhões Carvalho e João da Costa Lima Drumond, respectivamente, em 1904 e 1906. Novamente, em 1908, assumiu a direção Bulhões de Carvalho, sendo substituído pelo Dr. Oscar Nerval de Gouvêia, que havia se bacharelado pela própria Faculdade. Em 1910, o Conde de Afonso Celso assume a direção. Foi dos Diretores um dos que mais tempo passaram. Sua administração pode-se considerar das melhores. Enfim, foram ainda Diretores: Drs. Manuel Cícero Peregrino da Silva (1827-1930), Carvalho Mourão (30-31), Cândido de Oliveira Filho (31-37), Filadelfo de Azevedo (37-38), Figueira de Melo (julho a setembro de 38), Irineu Machado (setembro a outubro de 38) e Pedro Calmon (novembro de 38 até hoje).

## CONCURSOS

Com a morte do Professor Alfredo Rocha, foi aberto o primeiro concurso da Faculdade. Inscreveram-se vários candidatos: Dr. João Crisóstomo da Rocha Cabral, além dos bacharéis Paulino José Soares de Sousa Neto, Júlio Veríssimo Sauerbroon Santos, Alfredo de Almeida Russell, Alberto Biolchini e Benjamim Aristides. Após dois escrutínios saiu vencedor, por oito votos, o candidato Alfredo Russell. O segundo concurso realizou-se como consequência de uma vaga de substituto ocorrida na quinta seção — Direito Administrativo, Economia e Finanças. Para este concurso inscreveram-se: o mesmo Dr. João Cabral e os bacharéis Antônio da Silva Corrêia, Francisco de Avelar Figueira de Melo, Marcílio Teixeira de Lacerda, Leônidas de Rezende e Alcebíades Delamare Nogueira da Gama. Foi vencedor, por onde votos, o bacharel Figueira de Melo. Mas o Dr. João Cabral teve direito à



O Prof. Sampaio de Lacerda dando aula de Direito Comercial, no 4.º ano jurídico





Grupo de professores da Faculdade. Da direita para a esquerda Profs. Benjamini de Moraes, Arnoldo Medeiros, Pedro Calmon (Diretor), Castro Rebello e Sampaio de Lacerda. Ao lado, o nosso redator.



nomeação para substituto da sexta seção, deferida pela Congregação, embora dependesse de aprovação do Conselho Superior do Ensino. Isso só se verificou depois de ser feito recurso. Daí por diante, porém, a Congregação passou a ter autonomia. Finalmente, examinaram no primeiro concurso: Sá Vieira, Alfredo Pinto, Fernando Mendes e Eugênio de Barros; e no segundo: Sá Viana, Homero Batista, Passos de Miranda e Aurelino Leal.

#### FUSÃO DAS FACULDADES LIVRES

Não dissemos ainda que também em maio de 1891 foi fundada outra Faculdade de Direito — a *Faculdade Livre de Direito da Capital Federal* — numa das salas do Mosteiro de S. Bento. Não sabemos se será absurdo dizer que ela pode ser considerada gêmea da *Jurídicas e Sociais*, mesmo que diversos tenham sido seus organizadores e iniciadores. A verdade é que ambas seguiram destino idêntico e terminaram fundindo-se, como aliás era desejo de Fernando Mendes de Almeida. Poderíamos relatar a história dessa outra instituição de ensino jurídico, mas como já o fizemos em relação à outra, citemos apenas o nome dos que realizaram um nobre ideal — ideal cuja finalidade encontraria mais adiante, na fusão das duas Casas de ensino, a consagração merecida: a Faculdade de Direito da Universidade do Rio de Janeiro, hoje Faculdade Nacional de Direito. Foram eles, os Drs. José Joaquim do Carmo, França Carvalho e Benedito Raimundo. Já em 1902, Lima Drumond e Bulhões Carvalho haviam escrito a Batista Pereira, pedindo fosse convocada a Congregação, a fim de fazer modificações nos Estatutos e, como consequência, reunir as duas Faculdades. Infelizmente, não se realizou o desejo: somente passados 18 anos é que ele se materializaria, graças ao Governo. Com efeito, em 1919 o Prof. Cândido de Oliveira Filho apresentou proposta à Congregação, no sentido de se fazerem estudos sobre as bases em que se poderia “fazer a fusão das duas Faculdades de Direito”. Apresentaram o plano de unificação, no ano seguinte, além de Cândido de Oliveira Filho, os Professores Viveiros de Castro, Lacerda Almeida, Pôrto Carreiro e Luís Carpenter. Estudaram a proposta da parte da “Jurídicas e Sociais”, os Drs. Fernando Mendes, Manuel Cícero Peregrino, Eugênio de Barros e Carvalho Mourão.

Este último foi quem deu a forma propriamente jurídica para a realização do acordo. Finalmente em abril de 1920 no salão nobre d’“A Equitativa”, à Avenida Rio Branco, para ultimar este, reuniram-se ambas as congregações sob a presidência de Afonso Celso. O fato foi comunicado ao Governo, sendo, então, aclamado Diretor, o Conde de Afonso Celso. Ficou como vice-Diretor o Prof. Luís Carlos Fróis da Cruz, que era o Diretor da Faculdade Livre. No mesmo ano o Governo reconheceu a fusão pelo Decreto número 14.163. E, a setembro do mesmo ano, Epitácio Pessoa, pelo Decreto n.º 14.343 criava a Universidade do Rio de Janeiro. É verdade que, pertencendo a Faculdade de Direito à Universidade, ela não perdeu sua autonomia administrativa e financeira. De qualquer modo, o passo mais importante havia sido dado para a oflicilização, que, realmente, se verificou após 11 anos.

Dada, assim, em termos gerais, a notícia sobre a história da Faculdade, é tempo de passarmos uma vista na sua vida de hoje. Para isso, procuramos ouvir alguns de seus mestres, seu Diretor, Secretário e, para completar, o presidente do Diretório Acadêmico. Ver-se-á, todavia, que, em geral, no que concerne aos professores, os assuntos tratados prendem-se mais diretamente à apreciação de suas disciplinas — verdadeiras dissertações sobre matéria jurídica. Ao lado disso, ter-se-á de certo modo conhecimento da orientação que adotam no curso de bacharelado. Procuramos, igualmente, mostrar algo que se refira à própria vida da Faculdade de Direito, seu funcionamento, seus cursos, enfim, sua administração.

Isso pôsto, ouçamos o que nos disse o

#### DIRETOR

Conforme já tivemos ocasião de dizer, encontra-se na direção da Faculdade Nacional de Direito, desde novembro de 1938, o Prof. Pedro Calmon. Figura conhecida nos meios literários do país, sua atuação tem sido das melhores, e, por isso mesmo, ele vem sendo apoiado pela Congregação durante todo esse tempo. Atendeu-nos gentilmente, e nossa primeira pergunta foi:

— Como considera a situação atual do ensino jurídico no país, e, em especial, na Faculdade Nacional de Direito?





*Vista parcial da Biblioteca da Faculdade Nacional de Direito*

— Satisfatória. Como todo ensino teórico, o de Direito depende menos do currículo, da redistribuição das matérias ou da atualização dos programas, do que do trabalho intensivo de professores e estudantes, formando o ambiente de trabalho adequado ao estudo sistemático. Daí a necessidade da frequência obrigatória, o desenvolvimento dos cursos de seminário e o plano de aulas práticas, tudo isso em harmonia com o excelente esquema constante do regime da Faculdade, que pode não ser perfeito, mas representa uma nova etapa na evolução da didática universitária. E' claro que esperamos que o novo edifício da Faculdade, amplo e moderno, acomode suficientemente e estimule o desenvolvimento favorável dessa pedagogia aplicada ao Direito, à qual têm faltado até aqui as condições materiais que lhe são básicas.

Outra pergunta ainda fizemos ao Prof. Calmon. Ei-la:

— Que tem feito na sua administração de mais importante? Que pretende fazer?

— Com a assídua colaboração do Conselho Departamental e da Congregação, temos realizado o programa integral do ensino, com a normalidade possível dos trabalhos. Para isso contamos também com a colaboração do corpo discente por seu órgão legítimo — o tradicional C.A.C.O. (Centro Acadêmico Cândido de Oliveira). Contamos aumentar a biblioteca, instalar o novo prédio em condições primorosas de funcionamento, incentivar as atividades culturais, dar ao ensino jurídico, assim de bacharelado, como de doutorado( que acaba de ser organizado), uma eficiência crescente, tudo segundo a experiência e as inextinguíveis tradições da Casa que se orgulha de possuir ilustres mestres através de 50 anos de vida.

Já que o Prof. Pedro Calmon nos falara do novo edifício da Faculdade, antes mesmo de cuvirmos o Secretário, soubemos que dentre os professores que acompanham a construção da obra, está o Prof. Arnaldo Medeiros da Fonseca, ilustre Catedrático de Direito Civil, eleito recen-



temente Presidente do Instituto dos Advogados. Sendo assim, dirigimo-nos ao distinto mestre, a fim de fazermos algumas perguntas.

— Como se encontram, indagamos, as obras do novo edifício da Faculdade?

— Antes de mais nada — a Comissão de Professores que acompanha as obras de reconstrução do antigo Palácio do Conde dos Arcos, onde voltará a funcionar a Faculdade Nacional de Direito, composta do Diretor, Prof. Pedro Calmon, do Prof. Demóstenes Madureira de Pinho, e da qual também faço parte, tem envidado seus melhores esforços para dar cabal desempenho a essa tarefa realizando sucessivas visitas ao Edifício, onde, com apoio do Sr. Ministro da Educação, determinou várias modificações que se faziam necessárias para melhor instalação das aulas e serviços administrativos. As obras já estão bastante adiantadas, tendo sido levantados dois novos pavimentos e só faltando os serviços de acabamento e pintura.

— Poderíamos-nos dizer a distribuição, por andar, das diferentes dependências?

— Concluída a remodelação, no pavimento térreo ficarão apenas o Protocolo e as dependências para habitação do Porteiro. Sendo a parte restante inteiramente reservada aos estudantes, para o Centro Acadêmico Cândido de Oliveira, instalações recreativas e restaurante, que se espera seja montado pelo SAPS.

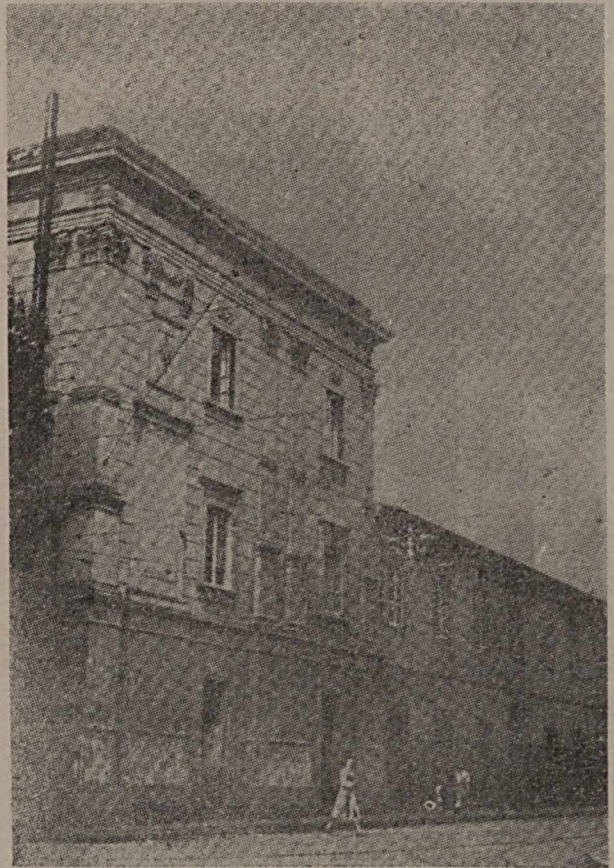
No primeiro pavimento serão localizados o salão dos atos solenes, abrangendo todo o comprimento do Edifício, precedido da sala dos passos perdidos, tendo ao lado a das becas dos Professores, e, ainda, o arquivo e um grande salão para a Biblioteca.

As dependências administrativas ocuparão o 2.º pavimento, havendo um grande salão para a secretaria, sala para a contabilidade, gabinetes do Diretor e do Secretário, sala dos professores, salão para as sessões ordinárias da Congregação e do Conselho Departamental, e um grande anfiteatro para aulas, tendo ao lado o Gabinete do Professor de Medicina Legal, com Museu e sala para exercícios práticos.

Finalmente, no 3.º e último pavimento ficarão as demais salas de aulas, compreendendo um segundo anfiteatro, três salões e três salas menores, para estudos de seminário e aulas de doutorado.

Disporá assim a Faculdade de cinco grandes salões, sendo dois anfiteatros, para atender aos seus cursos normais, e mais três salas menores, todas com iluminação direta e amplo arejamento.

Os modelos do mobiliário a ser instalado na sala dos atos solenes, gabinete do Diretor e Biblioteca, já foram aprovados pela comissão, para que os interessados na concorrência que se abrir para executá-los, nêles baseem as suas propostas.



*Academia do Comércio — sede provisória da Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais*

Finalmente, perguntamos ainda:

— Quando espera que se faça a inauguração, e que apoio tem dado os poderes públicos à construção?

— Sem pessimismo pode-se esperar que os cursos de 1949 se iniciem no novo Edifício, que, se não é luxuoso, pelo menos atende às exigências mínimas de conforto que são de desejar num estabelecimento federal de ensino superior.

Devo acentuar, como ato de elementar justiça, que o Sr. Ministro da Educação, Dr. Clemente



Mariani, tem dispensado a maior atenção ao assunto, facilitando os trabalhos da Comissão e procurando resolver de maneira satisfatória as dificuldades que surgem, já havendo mesmo, em nossa companhia, visitado pessoalmente as Obras, igual solicitude tende sempre mostrado os técnicos do Ministério, a que tivemos de recorrer.

E, assim, parece que, afinal, a Faculdade Nacional de Direito voltará, em breve prazo, a ter instalação condigna, cessando o período de acomodações provisórias que tão justo descontentamento provocam do corpo discente.



*Mosteiro de S. Bento, onde primeiro funcionou a Faculdade Livre de Direito*

Obtendo dados informativos tão importantes, dirigimo-nos ao

#### SECRETÁRIO DA FACULDADE

Trata-se do Bacharel Salvador Peregrino Cândido de Oliveira, filho do Conselheiro Cândido de Oliveira, que foi um dos Diretores da Faculdade Livre de Direito. Nessa árdua missão de

secretariar a principal Faculdade de Direito do país, o Bacharel Peregrino Cândido de Oliveira vem, há mais de 17 anos desempenhando a contento o seu trabalho.

Atendendo-nos prontamente, fizemos assim a nossa primeira pergunta:

— Tem aumentado ou diminuído o número de alunos que vem procurando ingresso na Faculdade?

— Nos últimos anos tem sido bem maior o número de candidatos que concorre aos nossos exames vestibulares. É verdade que a seleção tem sido rigorosa, mas nada disso tem impedido a procura, que aumenta cada vez mais. Sem dúvida os alunos são atraídos em virtude do excelente corpo docente de que dispõe a Faculdade.

— Que nos diz quanto à disciplina e ao funcionalismo da Faculdade?

— Pode-se dizer que é perfeita a disciplina em nossa Faculdade. Os alunos provêm das melhores famílias da sociedade brasileira; muitos são filhos de antigos alunos que aqui se formaram, deixando gratas e saudosas recordações. Quanto ao funcionalismo é, infelizmente, muito reduzido. Os que são transferidos não são substituídos, e isso traz graves embaraços à administração. Enfim, o funcionalismo que aqui serve, em sua quase totalidade é bom e cumpridor de seus deveres.

— Algumas cadeiras vagas a serem levadas a concurso?

— Sim, existem vagas as cadeiras de Direito Constitucional e Direito Judiciário Penal. As inscrições para o primeiro concurso estão encerradas, encontrando-se inscritos seis candidatos, embora dependendo da aprovação pela Congregação. As inscrições do segundo encerrar-se-ão em novembro próximo.

— Que cursos extras possui a Faculdade?

— Durante dois anos, na vigência da lei Francisco Campos, funcionou na Faculdade o curso de doutorado. Depois, interrompeu-se o funcionamento, em virtude de considerar-se acumulação. No corrente ano, porém, a Congregação restabeleceu-o, tendo sido abertas matrículas para as três seções: a de Direito Privado, a de Direito Público e a de Direito Penal. O curso foi regularmente procurado, e tem sido bem maior



o número de pedidos de matrícula para o próximo ano. Existem outros cursos constantes do nosso Regimento que, no novo prédio e, possivelmente, no próximo ano, serão inaugurados.

Satisfeitos com as informações que nos prestara o secretário da Faculdade Nacional de Direito, resolvemos ouvir a palavra do Catedrático de

#### DIREITO INDUSTRIAL E LEGISLAÇÃO DO TRABALHO

Seu catedrático é o cearense Prof. Joaquim Pimenta. Velho combatente intelectual dos tempos distantes do Recife, seu nome vale por uma bandeira de coragem e amor à liberdade de pensamento. Dizia Clóvis Beviláqua que quando ele escrevia apresentava sempre alguma coisa nova. Esse, sem dúvida, o melhor elogio que se pode fazer ao talento de Joaquim Pimenta — mestre querido da Faculdade de Direito. Sua disciplina, como todos sabem, tomou vulto nos tempos modernos, com as transformações sociais por que vem passando o mundo. Assim sendo, perguntamos inicialmente:

— Que importância de ordem jurídica ou social atribui à matéria ensinada em sua Cátedra?

— Antes de mais nada: duas são as disciplinas da minha Cátedra na Faculdade — *Direito Industrial e Legislação do Trabalho*. Embora a primeira ficasse melhor situada em uma das cadeiras de Direito Comercial, tenho procurado salientar a sua posição em face da segunda, fixando a estrutura e o desenvolvimento das empresas e de suas articulações em “trusts” e “cartéis”, com profunda repercussão nas relações econômicas, sociais e jurídicas entre capital e trabalho. Porque são exatamente tais relações e os conflitos que, em nossos dias, as perturbam e tumultuam, o centro de gravidade de que depende a estabilidade e o equilíbrio das instituições ou o seu desvio e quebra de ritmo como instrumentos de coesão e paz na sociedade contemporânea. Além disso, é no setor do direito industrial que se cruzam as duas tendências, aparentemente antagônicas, uma tradicionalista, e que insiste pela não interferência do Estado nos domínios da economia, não cerceando ou mesmo restringindo a iniciativa privada nas indústrias e nos mercados; outra, não menos tenaz em pleitear essa interferência, que é o que caracteriza a economia dirigida ou planificada, aliás, condu-

zida por processos ditatoriais nos regimes totalitários; as duas podendo, entretanto, ser perfeitamente conciliáveis, tanto assim que, nos regimes democráticos ambas cedem a necessidade de harmonizar os interesses individuais e os interesses coletivos por um imperativo ético que consiste em integrá-los na ordem jurídica, da qual é o Estado o supremo árbitro e coordenador.

— E relativamente à *Legislação do Trabalho*?

— Para esta, disse-nos, eu melhor, para o *Direito do Trabalho* tenho especial predileção, não por motivo de ordem meramente doutrinária, ou mesmo porque me recorde um passado de lutas em que me empenhei, vai por quase trinta anos, no Recife. É porque será ele para o Século XX, o que foi o Direito Civil para o Século XIX: o modelador de um tipo de reorganização social do mundo, tendo por fundamento ético a mais alta dignificação do trabalho humano, sob qualquer dos seus três aspectos: manual, intelectual ou técnico.

— Mas, insistimos, como procede para dar aos alunos esses princípios?

— Muito simples, continuou, não me satisfaz o ensino ou comentário de leis, regulamentos, os acórdãos, antes de familiarizar o espírito do aluno com os dados sociológicos e históricos que, necessariamente, pressupõem a formação de todo e qualquer ramo do jurismo, mui particularmente daquele que, no momento, com mais objetividade, se não com mais dramaticidade, reflete a tragédia de uma civilização cujo destino tanto oscila na balança das competições internacionais, quanto pende, em cada país, das suas forças econômicas e sociais em conflito, em parte considerável do programa da cátedra, aliás, desenvolvida na segunda edição da minha *Sociologia Jurídica do Trabalho*, versa sobre as correlações da sociologia e da economia, e, como complemento de ambas, a sociologia econômica do trabalho. Aqui, ele aparece como fator de civilização e progresso e como forma de solidariedade e cooperação social. Segue-se uma classificação dos fatos sociais, não subordinados a um só os demais fenômenos, como geralmente são tidos por tal ou qual escola, inclusive a do materialismo histórico; porém, todos, em íntima interdependência, sobressaindo os econômicos e jurídicos, como fundamentais nas relações de trabalho ou entre empregadores e empregados. Mas, antes de os considerar estruturados em institutos, procuro localizá-los através



do evolver da sociedade humana: nos povos de civilização pré-histórica, na técnica e na organização do trabalho entre os povos da antiguidade (egípcios, babilônios, gregos, romanos, etc.); nos feudos e nas comunas medievais com o artesanato e as suas corporações de ofício, até à economia moderna, desde os primeiros ensaios do sistema capitalista com o comércio marítimo e, depois, com o aparecimento da fábrica, da *maquinofatura*, até o desenvolvimento progressivo da grande indústria e a proletarianização simultânea e crescente das classes trabalhadoras.

— Que conclusão jurídico-social importante terá daí o aluno?

— Com uma síntese histórica ou com uma visão de conjunto do passado, predispõe-se o aluno ao exame e compreensão analítica de um direito que, antes de ser *legislado*, nos parlamentos, ou proferido em *sentenças*, em *acórdãos*, emergiu dos locais de trabalho, dos sindicatos profissionais, das reivindicações proletárias, como o *direito burguês*, o *jus fori* ou *jus mercatorum*, originariamente, derivou da economia das *feiras*, dos mercados nas cidades livres ou emancipadas da suzerania medieval, isto é, séculos antes de articular-se no Código Civil napoleônico e nos demais Códigos do Século XIX, que o tomaram por modelo. Assim, uma vez assente em sua base sociológica, passa o Direito do Trabalho a ser estudado, como outro qualquer ramo do jurismo, sob o seu duplo aspecto científico ou de doutrina, e normativo ou técnico.

— Disso, porém, indagamos por fim, que resultará para a sociedade?

— Aparecem, então, o sindicato e a empresa como unidades institucionais que se defrontam e entram em choque; os dois perante o Estado que entre eles intervém, a princípio, por medida de polícia, para reprimir as reivindicações proletárias, depois, subordinando essas reivindicações ao ritmo de juridicidade comum a que se foram ajustando outros tantos interesses coletivos, antes não menos antagônicos e em perene conflito. Seguem, marcando as fases de evolução do direito de trabalho, os contratos individuais e os regulamentos de empresas, aqueles condicionados por estes; as convenções coletivas de trabalho, as quais se vão sobrepondo à autoridade discricionária, antes, ilimitada, do empregador sobre o empregado, até que a lei os prefere e atribui às relações de emprego efeitos de ordem pública ou social, entre outros, a concessão de férias, a irredutibilidade de salários, a obri-

gação de indenizar o empregado por dispensa sem justa causa ou a sua estabilidade no serviço da empresa, só podendo perdê-la por falta grave, regularmente processada, além de instituições de assistência e de previdência, com serviços de proteção do trabalho de menores, de mulheres, e, em determinadas condições, do trabalhador masculino adulto; de segurança e higiene contra acidentes e moléstias profissionais; de seguro social obrigatório por morte, invalidez, velhice, doença, desemprego, etc. E ainda o direito do trabalho universalizando-se por tratados, por convenções, por conferências internacionais, e as suas características peculiares ou diversidade de aspectos nas democracias e nos regimes totalitários. Como final — diremos como tese (o que aliás desenvolvemos no último capítulo da Sociologia Jurídica do Trabalho), o seguinte:

*Civilização e paz social. capital e trabalho na obra de reconstrução econômica e política do mundo contemporâneo.*

Satisfeitos com as respostas que nos dera o Professor Joaquim Pimenta, procuramos ouvir o Catedrático interino de

#### DIREITO COMERCIAL

No impedimento do Prof. Ferreira de Sousa — Senador da República, rege, atualmente, uma das cadeiras de Direito Comercial, o Prof. José Cândido Sampaio de Lacerda. Docente-livre por concurso que firmou a sua reputação de comercialista, Sampaio de Lacerda é o que se pode chamar tipo completo de professor universitário. Devotado à disciplina que leciona com assiduidade e carinho, esse jovem lente possui a honestidade inata dos homens corretos que dêsse atributo não se vangloriam. Nêle, a juventude encontra dois valores reunidos: o caráter íntegro e a sólida cultura técnica.

Indagamos, primeiramente ao Professor Lacerda:

— Como matéria das mais importantes do curso, há, realmente, interesse da parte dos alunos pelo Direito Comercial?

— Embora a cadeira de Direito Comercial não seja das mais atraentes para os estudantes, tenho observado sempre grande interesse pelas aulas, na maior parte dos alunos. É que, como salientou a pergunta, a matéria é das que maior importância



têm na vida prática. Aquêles que, logo ao se diplomarem, enfrentam o exercício da profissão, vêem-se às voltas com os principais institutos do Direito Comercial. É cadeira de grande amplitude, abrangendo não só o Direito Comercial Terrestre como o Marítimo e o Falimentar. No primeiro dêles se incluem estudo sobre os comerciantes, sociedades comerciais, estabelecimento comercial, obrigações e contratos mercantis, títulos de crédito, além do estudo introdutório sobre fontes do direito e sobre atos do comércio. A parte de Direito Marítimo é vasta e constitui atualmente assunto para ser lecionado em mais da metade do ano letivo. Conquanto seja matéria de pouco relêvo em outras faculdades do país, na nossa tem merecido sempre dos professores grande cuidado na elaboração dos programas, o que desperta vivo interesse por parte dos alunos. O mesmo se dá com as aulas de Direito Falimentar, porquanto se trata de assunto, quase sempre, de cunho eminentemente prático.

— Costuma dar aula prática, da matéria, aos alunos?

— Sim, tenho levado os estudantes em visita a Departamentos e Estabelecimentos que estão ligados ao seu estudo. Assim, já levei várias turmas em visita ao Registro do Comércio, ao Registro da Propriedade Industrial, à Bolsa de Valores e à Câmara Sindical de Corretores, a Cartórios de Protestos de Títulos, a estabelecimentos bancários, a Armazéns Gerais, ao Tribunal Marítimo, à Capitania dos Portos, a Companhias de Navegação, de Seguro, etc.

— É ensinado o Direito Aeronáutico no Curso Jurídico?

— O Direito Aeronáutico não constitui cadeira do Curso Judiciário. Contudo, a parte de direito público quase sempre é explicada no programa da cadeira de Direito Internacional Público. Quanto à parte do Direito Privado Aeronáutico, não mereceu sua inclusão em nenhuma outra cadeira. É verdade que o Prof. Ferreira de Sousa a inclui sempre na cadeira de Direito Comercial, estudando-a conjuntamente com o Direito Marítimo. Também assim tenho agido ao elaborar os meus programas. No presente ano letivo, porém, fui obrigado, por decisão da Congregação, a incluir a matéria desse ramo do Direito no fim do programa, em caráter facultativo, devendo lecioná-la no fim

do ano letivo, após ter esgotado o programa de Direito Marítimo e Falimentar.

— Não é favorável à criação de uma cadeira de Direito Aeronáutico?

— Opinei contrariamente a isso quando da realização do último Congresso Brasileiro que se reuniu nesta Capital, em 1943. Julgo, porém, que uma vez já lecionada a parte de Direito Público Aeronáutico no Direito Internacional Público, convinha que a parte de Direito Privado fôsse obrigatoriamente incluída no Direito Comercial, a fim de ser estudada conjuntamente com o Direito Marítimo, tal a afinidade entre êstes dois ramos, que constituem, propriamente, o Direito da Navegação. Foi nesse sentido que o Conselho Universitário, em 1945, homologou a aprovação, pela Congregação da Faculdade, da proposta do Prof. Ferreira de Sousa criando, para isso, mais uma cadeira de Direito Comercial no Curso Jurídico, nêle compreendido o Direito Aeronáutico e o Direito Industrial. Entretanto, tal resolução ainda não entrou em vigor. Com isso, aliás, atender-se-ia à recomendação feita pela Conferência Técnica Interamericana, realizada em Lima, de 15 a 25 de setembro de 1937 (Ata final do Capítulo II).

\* \* \*

Quisemos, também, ouvir a palavra de uma das figuras mais expressivas do ensino jurídico no Brasil, que é o Prof. Castro Rebelo. Querido da juventude acadêmica que é entusiasta do seu talento e admiradora de suas decididas convicções, Castro Rebelo honra esta gloriosa Faculdade da qual êle é Catedrático de Direito Comercial por memorável concurso prestado em 1914. Fizemos uma única pergunta ao Mestre:

— No seu tempo, quais as disciplinas que mais interessavam aos acadêmicos?

— Duas, principalmente: Direito Constitucional e Direito Penal. Isso talvez se explique em virtude de serem disciplinas onde é possível maior coeficiente de imaginação, o que não sucede com o Direito Privado, que é mais técnico. Aliás, tendo impressão de que ainda hoje há maior interesse pelo Direito Penal, e, talvez, pelos problemas econômicos ou, pelo menos, pelo que pensam ser problemas econômicos. Também, não havia interesse pelos estudos sociais. Raro era o estudante que se dedicava a essa esfera do conheci-



mento. Lembro-me de que provocou comentários meu encontro com Enrico Ferri, por quem fui recebido depois de ter publicado um artigo sobre sua obra e seu papel como sociólogo e criminalista, por ocasião de sua primeira visita ao Brasil.

Finalmente, precisávamos ouvir a palavra do corpo discente. Para isso, procuramos aquele que deve ser o arauto dos acadêmicos, isto é, o

PRESIDENTE DO CENTRO ACADÊMICO CÂNDIDO DE OLIVEIRA

Eleito recentemente para o cargo, o acadêmico Celso Vieira é um jovem cheio de ideal, desejoso de realizar um programa útil para os seus colegas. As respostas que nos deu mostram que ele se encontra plenamente conhecedor dos problemas fundamentais que necessitam ser resolvidos para maior grandeza da Faculdade Nacional de Direito.

Dêsse modo, fomos indagando:

— Como encontrou o Centro e quais os problemas mais urgentes para resolver:

— Acabo, praticamente, de ser empossado na direção do Centro Acadêmico Cândido de Oliveira e, como é natural, estou de início tentando encaminhar a solução de seus problemas mais urgentes. Não obstante à extraordinária conjugação de esforços da Diretoria passada, que realizou um programa verdadeiramente benéfico a favor do corpo discente, muitas questões permanecem ainda sem solução, ou por circunstâncias momentâneas ou porque, em virtude de sua natureza complexa, exigem providências continuadas de várias gestões.

A conclusão das obras de nossa sede, que já se prolongam por mais de dois longos anos, o problema do livro didático, a intensificação do ensino prático do Direito, a maior eficiência do ensino, a defesa do curso noturno, a regulamentação dos prêmios escolares e sua conseqüente distribuição, a publicação de "A Época" a mais antiga revista acadêmica da América do Sul, a ampliação de nossa Biblioteca, a assistência ao estudante no setor econômico-financeiro, a obtenção de verbas para a nomeação dos assistentes de ensino, etc., são alguns dos problemas que atualmente exigem toda a nossa atenção. Para resolvê-los a minha

diretoria tudo fará, certa de atender a legítimas reivindicações dos estudantes.

Para que se tenha idéia do trabalho do Centro Acadêmico, como órgão destinado a zelar pelo interesse dos alunos, basta mencionar que em 1947 foram mimeografadas nada menos que... 228.000 fôlhas de apostilas — tentativa de amenizar a insuficiência dos livros didáticos. Pretendo ampliar tal resultado, esforçando-me por conseguir um aparelho impressor que possibilite a publicação de livros dos próprios professores.

— Presentemente, que mais vem dificultando a vida universitária?

— Já foi dito que a Faculdade Nacional de Direito é a "irmãzinha pobre" das demais Escolas da Universidade, pois está sempre colocada nos últimos lugares, quanto à obtenção de verbas. Há dois anos vimos peregrinando de um prédio para outro, sem pouso certo e sem as condições mínimas de conforto que se exigem para o funcionamento de uma escola superior. O quadro de professores é insuficiente e não possuímos verba para a nomeação de adjuntos; várias disposições de nosso Regimento não podem ser cumpridas por idêntico motivo; a Faculdade nem sequer dispõe de meios para convidar um professor estrangeiro a lecionar um curso de extensão, pois não poderia hospedá-lo...

Enfim, há um trabalho imenso a realizar para dar à F.N.D. o que lhe falta. A esse trabalho não estão alheios os estudantes, que participam efetivamente dos esforços nesse sentido.

O que ainda conforta e estimula os acadêmicos é o amparo e compreensão que costumam encontrar não só junto à Direção da Escola como, igualmente, entre os professores. Em nossa Faculdade todos temos nossas dissensões: tratando-se, todavia, de defender o interesse da F.N.D., estão imeditamente unidos, colocando-se num plano superior de luta construtiva.

Resta-nos, pois, dizer algumas palavras para concluir esta reportagem.

#### CONCLUSÃO

A Faculdade Nacional de Direito que se encontra, vai por mais de dois anos, instalada modestissimamente no velho edifício da Escola José de Alencar, à Praça Duque de Caxias, aguardando o



término das obras de sua sede própria, é um viveiro de jovens idealistas guiados por mestres que honram o saber jurídico do Brasil. Lembremos de passagem que, infelizmente, o nosso ensino secundário, em virtude de tantas reformas, há prejudicado, em muito, a formação cultural dos estudantes. Eis que, ao chegarem no exame vestibular, as reprovações são quase alarmantes. A Faculdade de Direito tem procurado criteriosamente selecionar os candidatos que nesse concurso se apresentam, a fim de possibilitar a feitura de um curso jurídico à altura da tradição da Escola. Essa tradição foi adquirida através de mais de meio século, num labor diário, numa cooperação estreita entre professores e alunos, com o objetivo comum de valorizar o Direito que, cada vez mais, deve tornar-se a bússola da sociedade moderna. Atra-

vés dêle principalmente, poderão os homens realizar o sonho de justiça na ordem social, de modo que ela se estenda aos vários setores da atividade humana. Montesquieu já dissera, por outras palavras, ser impossível a igualdade jurídica quando há desigualdade econômica. O ideal dos que pertencem à Faculdade é um só: servir à reconstrução de um mundo sacudido pela injustiça e pelo obscurantismo. Por isso, nessa Casa venera-se a memória dos que amaram e ensinaram o Direito como fator de equilíbrio dos povos. *Clóvis Beviláqua*, que parainfou a turma dos bacharéis em 1942, bem pode simbolizar essa grandeza que o Direito traduz. Visitando a Faculdade Nacional de Direito para escrever estas notas, nossa impressão foi que ali se cultua, com fervor, o Direito.

(Fotos de Fernando Rios.)



## DOCTRINA

### **As Forças Armadas na Constituição**

M. SEABRA FAGUNDES

Desembargador do Tribunal de  
Justiça do Rio Grande do Norte

#### VIII

##### DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA COMO CHEFE SUPREMO DAS FORÇAS ARMADAS

20. No Presidente da República delega o povo o exercício do Poder Executivo (42).

É que na concepção presidencialista do Governo o Poder Executivo exige unidade. Tem-se que, se o exercício da função legiferante, implicando debate, acarreta multiplicidade de agentes, a função executiva, destinada à execução pronta e eficiente das leis, supõe unidade. Fazem-se repousar nesta as bases de uma execução enérgica e eficiente, por oposição à "execução fraca", a que aludia HAMILTON, que "não é outra coisa senão uma execução má" (43), própria dos órgãos colegiais.

Mas o Presidente da República, ainda que o único titular político do Poder Executivo, não o pode exercer pessoal e exclusivamente. Exerce-o, diretamente, em atividades de supervisão (plano e inspeção superior) e super-gestão (determinação da execução ou complemento dela em fase final), e, indiretamente, pelo múltiplos agentes que integram a aparelhagem administrativa, todas as demais operações em que se desenvolve o complexo processo de realização do direito (inquéritos, estudos, planos, atos administrativos com efeito jurídico e fatos administrativos).

21. Entre esses agentes estão, em um plano cujo relevo não é preciso destacar, as Forças Armadas. É nelas que, em potencial ou ativamente, estão os elementos decisivos da realização do direito pelo Presidente da República, seja na ordem internacional fazendo respeitar a soberania do Estado brasileiro, seja na ordem interna per-

mitindo-lhe assegurar um clima de acatamento às instituições e aos direitos essenciais do homem.

22. É no desempenho dos poderes de supervisão e supergestão que ele exerce o comando supremo do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.

A esses poderes alude o *Regulamento para os Grandes Comandos* (que, sendo lei do Exército, constitui, entretanto, subsídio ao estudo da estruturação geral dos comandos superiores nas Forças Armadas) como poderes de direção e coordenação (44).

Sobre as três entidades em que se desdobram as forças militares atua o Presidente da Nação através os órgãos superiores de comando, a começar pelos ministros militares, delegados da sua confiança, não só administrativa, senão, também política, (45), entre os quais se tripartem os comandos das Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) e, a seguir, em ordem gradativamente descendente, pelos órgãos técnicos de comando e sub-órgãos nos quais se desdobram os quadros militares (Estado-Maior Geral, Estado-Maior de cada uma das entidades de que se compõem as Forças Armadas, departamentos de administração ou de pessoal, comandos de zona e de região militar, no Exército, de distrito, na Marinha, e de zona aérea, na Aeronáutica, etc.). (46).

Através essa escala descendente é que, sob o ponto de vista jurídico, a autoridade do Presidente da República se exerce, tendo início na determi-

(44) Art. 4.º.

(45) O Secretário da Guerra, diz-se nas *Field Service Regulations* (do Exército Americano), "é incumbido de executar a política do Presidente nos assuntos militares" (§ 1.º).

(46) Decreto-lei n.º 9.520, de 25-7-46, arts. 1.º, 2.º e 3.º; "Regulamento para os Grandes Comandos" (apr. pelo dec. lei n.º 21.816, de 4-9-46), arts. 5.º, 6.º, 7.º, 8.º e 9.º.

(42) C. Federal, arts. 1.º, seg. parte, e 78; Black, obr. cit. pg. 111.

(43) Le Fédéralist, versão francesa, pgs. 583-584.



nação político-administrativa da execução (ministros), passando pela concepção técnica destinada a torná-la efetiva (estados-maiores) e se ultimando nas operações materiais desta concepção decorrentes (comandos superiores e inferiores).

23. Na paz a interferência do Presidente da República na vida das Forças Armadas se exerce, principalmente, pela decretação dos regulamentos respectivos, pela movimentação dos oficiais gerais e oficiais superiores, pela designação dos que devam exercer funções de chefiar ou direção, pela localização das diversas unidades e pela escolha das hipóteses de guerra a encarar, que servirá de base à montagem do plano ou planos de guerra (47).

24. Ocorrentes, porém, ameaças ou perturbações à ordem interna, as quais imponham o emprego das Forças Armadas, preventivamente (fatos que evidenciam estar para irromper comoção intestina grave), ou com sentido repressivo (comoção intestina grave com o caráter de guerra civil) (48), cabe-lhe traçar a orientação político-militar da utilização delas (modo geral de empregá-las contra a ameaça ou a atividade subversiva, sentido mais ou menos rigoroso das medidas a tomar, etc.) bem como designar as pessoas incumbidas da execução do estado de sítio (49).

25. Compete ao Presidente da República declarar a guerra e fazer a paz (50). Não o faz ele, porém, pela sua exclusiva autoridade. Sendo essas medidas as mais graves da vida do Estado, no plano internacional, a Constituição condiciona a sua prática (iniciativa da declaração de guerra e da aceitação da paz) ou validade (vigência das condições de paz) à autorização ou aprovação do Congresso (51).

Por mais tensa que seja a situação política internacional, ou por mais indicada que se afigure a aceitação da paz, o Presidente não pode agir por si só, arrastando o país à guerra ou a ela pondo termo. Há de invocar a permissão do Par-

lamento. Ao seu alcance ficam, enquanto a aguarda, providências de ordem militar, que previnam do melhoramento o país para a luta, ou que importem no arrefecimento das operações armadas (armistício).

Mesmo havendo invasão estrangeira, se reunido estiver o Congresso, terá o Presidente de aguardar a sua autorização (52). Isto não significa, porém, que não ordene, imediatamente, as operações militares indicadas pelas circunstâncias.

Nas Ilhas de Havaí, após o ataque japonês de 7 de dezembro de 1941, providências militares foram postas em prática e a lei marcial foi proclamada pelo Governador POINDEXTER, sem que sequer o Presidente da República americana tivesse tido tempo de autorizá-las. Depois é que receberam o seu assentimento (53).

A declaração, após autorização do Parlamento, será, então, mero ato formal, destinado, necessariamente, ao reconhecimento de uma situação de fato? Não. As mais das vezes, é certo, o Congresso terá apenas que ratificar um estado de fato insuscetível de contestação, mas pode acontecer que não considere de invasão atos que, como tais, se afigurem ao Executivo, emprestando-lhes o sentido de meros incidentes fronteiriços.

Quando, no entanto, ocorra violação do território nacional no intervalo das sessões legislativas, o Presidente da República passa a ser o juiz único de conceituá-la como invasão para declarar a guerra (54). E, confrontados os diversos dispositivos da Constituição atinentes ao assunto, não se encontra nenhum que determine, sequer, o assentimento ulterior do Parlamento. O ato presidencial levando o país a situação jurídica e de fato, que acarreta consequências irretratáveis, se tem como definitivo.

Só, indiretamente, ao conhecer do decreto de estado de sítio, poderá o Congresso apreciar o ato presidencial (55). Será porém, um excesso que, ao examinar um ato que é consequência necessária da declaração de guerra, remonte a esta com o objetivo de

(47) Decreto-lei n.º 9.120, de 2-4-46, art. 57, modificado pelo Decreto-lei n.º 9.222, art. 1.º; decreto-lei n.º 9.107, de 1-4-46, art. 2.º; decreto-lei n.º 9.775, de 6-9-46, art. 3.º.

A atual Constituição da França delega no Presidente do Conselho a disposição das Forças Armadas e o seu emprego no que concerne à defesa nacional (art. 47).

(48) C. Federal, arts. 206, n.º I, e 207.

(49) C. Federal, art. 209.

(50) C. Federal, art. 87, ns. VIII e IX.

(51) C. Federal, arts. 66, n.º II, e 87, ns. VIII e IX.

(52) C. Federal, art. 87, n.º VIII.

(53) CHARLES FAIRMAN, "The Law of Martial Rule and National Emergency", vol. LV, fgs. 1.289/1.290.

E, note-se, segundo a Constituição dos Estados Unidos mesmo nos períodos de regresso do Parlamento o Presidente pode declarar a guerra por ato exclusivo seu (Cooley, Direito Constitucional, trad. de Alcides Cruz, pgs. 101 e 118).

(54) C. Federal, art. 87, n.º VIII.

(55) C. Federal, art. 211.



fulminá-la. O que lhe cabe é, tão somente, apreciá-lo na sua extensão (territorial e jurídica) e analisar as providências executórias já tomadas (56).

26. Ocorrente o estado de guerra muito mais relevantes se tornam a Supervisão e o *contrôle* do Presidente da República sobre o Exército, a Marinha e a Aeronáutica, pois que lhe competem “a direção política da guerra e a escolha dos comandantes-chefes das forças em operação” (57).

Confiando ao Presidente da República o duplo ônus da conduta da guerra, política pela enunciação das suas diretrizes, militar pela nomeação concentra dos comandantes-chefes das forças em operações, a Constituição concentra nas suas mãos a maior soma de responsabilidades prevista no seu mecanismo. Em nenhuma outra fase e sobre nenhum outro titular do poder público, recaem, jamais, responsabilidades de tanto vulto e tão complexas.

Tendo-se em vista o estado de guerra, a maior anormalidade que pode afetar a vida jurídica, política e social de qualquer povo, demandando, por isto mesmo, a mobilização imediata e decisiva de todas as energias nacionais, avulta, ainda mais, a importância da unidade de ação e responsabilidade.

Tão vital é a unidade de execução nessa emergência para a disponibilidade de todos os recursos dos países, que até nos regimes parlamentares, pelos gabinetes de união nacional e pela delegação de poderes do gabinete ao primeiro ministro, este exprime, nas mais graves decisões, o pensamento comum.

Exemplos ilustrativos nesse sentido não-los forneceu a Grã-Bretanha na última guerra. O *Emergency Powers (Defence) Act* de 1939 conferiu ao Executivo “um quase ilimitado poder de legislar, incluindo o de emendar ou suspender os atos do Parlamento” (58) e a atuação de Winston Churchill se exerceu em todas as conferências de chefes de Estado das Nações Unidas, sem que jamais a Câmara dos Comuns ou o Gabinete lhe diminuíssem a autoridade.

Mas disso, não decorre que o poder de guerra (*war power*) seja um poder ilimitado e arbitrário. As atribuições excepcionais de que através dele se investe o Presidente, e cujo objetivo é habilitá-lo “a enfrentar a guerra com êxito”, na frente, como na retaguarda, nos setores civis, como nos militares, têm por limites a Constituição e as leis (59). O Presidente, notadamente no nosso sistema (e aqui impecce o exemplo inglês assente nas praxes do sistema parlamentar), guarda o caráter de autoridade exequente. Ampliam-se-lhe as possibilidades de ação em função da contingência excepcional da guerra, mas sem lhe permitir que absorva os poderes do Congresso. Pela declaração legislativa de quais as garantias constitucionais que continuarão em vigor durante o estado de sítio (60) e pelas leis complementares que a ela não de suceder, o Presidente da República se mune de todos os elementos úteis ao exercício do seu nobre encargo, sem se desprestigiar na encarnação de uma autoridade despótica (61).

27. A direção política da guerra compreende, não somente, a designação dos diversos *teatros de operações*, o que importa em fixar os objetivos pela sua importância política (sem esquecer, é claro, a importância militar, pois que, ambas, se entrosam e completam), como ainda, e sobretudo, a determinação de diretrizes gerais relativas à sua conduta nas diversas fases por que passe e em função da evolução dos acontecimentos político-militares (62).

(59) FAIRMAN, artigo e rev. cit., pgs. 1.288; Pontes de Miranda, Comentários à Constituição, 1936/1937, vol. II, pg. 427.

(60) C. Federal, art. 207, prim. parte; Black, obr. cit. pgs. 115/116; WILLOUGHBY, obr. cit. Vol. II, pg. 1.208.

(61) A lei marcial não é lei do arbítrio, da vontade incontestável do chefe, como sustentava o Duque de Wellington, quando no Governo da Espanha, senão em uma lei de necessidade pública, em que se suprimem ou limitam os direitos tanto quanto preciso à sobrevivência e à vitória do Estado, mas não além de tais objetivos (Fairman, artigo e rev. cit. pg. 1.259). No próprio teatro de operações, ampliada ao máximo, como é a autoridade do comando em chefe, nem por isso ele passa a ser despótico e ilimitado. Regem-se regras próprias à emergência, porém, sempre regras prestabelecidas, tais como as normas de hierarquia e disciplina, as que definem os delitos e estatuem o respectivo processo e julgamento, as de requisições, etc.

(62) Na França, quando da guerra de 1914/1918, a atribuição reconhecida ao governo pela legislação (dec. de 1-12-1913) de designar o adversário contra quem se deveriam concentrar as forças mais poderosas, deu lugar a crises. Como o gabinete preferisse deixar ao comando em chefe certa liberdade nesse particular, surgiram in-

(55) C. Federal, art. 211.

(56) C. Federal, arts. 207, 211 e 212.

(57) C. Federal, art. 178.

(58) FAIRMAN, artigo e rev. cit. pg. 1.255/1.256.



Através dela se exprimem os fundamentos morais da luta (guerra defensiva, de represália ou de conquista, em cumprimento a tratado de assistência militar, etc.) e os seus objetivos jurídicos (simples frustração do propósito visado pelo Estado adverso, incorporação territorial, reivindicações econômicas, etc.). Nela, nas múltiplas manifestações a que dá lugar, refletem-se os sentimentos tradicionais e comuns do povo e do governo; espelham-se a sua nobreza ou insensibilidade, o emprêgo ou indiferença que votam às regras do Direito Internacional, ao sentimento de justiça, à personalidade e à dignidade humanas.

As conferências do Atlântico, de Casablanca, Teerã, Cairo, Natal, Ialta, etc., reunindo chefes das nações responsáveis pelo êxito das armas aliadas, destinaram-se, precisamente, a assentar bases políticas à conduta da guerra, inclusive no que esta conduta pudesse repercutir na paz. E estão bem vivos na memória de todos o princípio de não interferência nos regimes políticos dos povos vencidos (salvo para extirpação do totalitarismo responsável pela guerra), o de oposição às anexações territoriais (sem sacrifício dos reajustamentos de limites inspirados em razões antecedentes ao conflito), o de rendição incondicional, considerado imprescindível a proteger a Humanidade contra novas agressões das nações responsáveis pela luta, etc.

As quatro liberdades de ROOSEVELT são outros tantos princípios enunciados como diretrizes políticas da guerra. Não proclamados pelos aliados em conjunto, representaram, no entanto, com a autoridade do mais poderoso país envolvido na luta e a repercussão moral da palavra do seu grande presidente, o maior entre os condutores políticos da guerra, a mais nobre e significativa declaração de princípios feita durante toda a luta. Significando os propósitos de um aliado, cujo voto havia de ser decisivo na construção da

paz e indo ao encontro dos reais anseios de toda a comunidade humana, carregaram à causa das nações unidas a confiança universal, até porque expressivos do respeito que se propunham guardar aos próprios adversários vencidos.

Durante a guerra contra LOPEZ, a entrega do Paraguai após a queda de Assunção, a uma junta de nacionais devidamente eleita, exprimia a sinceridade democrática e a argúcia diplomática do Governo Imperial, quando era preciso infundir confiança no povo e solapar os restos da resistência do ditador.

Mas, não somente no traçar as razões morais e os objetivos jurídicos da guerra se manifesta a atuação política do Chefe do Poder Executivo. Ela se exprime, ainda, através uma série de decisões outras de sentido moral, pelas quais se orienta, ratifica ou desaprova o exercício dos poderes de guerra nas zonas de operações e na zona do interior.

Na Alemanha se traduz, durante o último conflito mundial, pela sujeição dos prisioneiros de guerra às mais torturantes e torpes provas médico-biológicas, pelo sacrifício de refens, pelo metralhamento dos naufragos de navios mercantes torpedeados.

Exprime-se, para as Nações Unidas, no tratamento dos prisioneiros de guerra segundo as convenções internacionais, no recolhimento dos naufragos inimigos quando com isto se não afete, o curso de operações navais, na não adoção do sacrifício de refens.

O tratamento, não só às populações vencidas, como, por igual, às de territórios amigos utilizados como bases de permanência ou operações, constitui outro aspecto político do curso da guerra.

O inábil tratamento que se dispense aos vencidos ou a naturais de países amigos, exarceba resistência e incita animosidades de máxima repercussão (63).

Decisões políticas são as concernentes ao emprêgo de represálias, ao bombardeio de cidades

terpelações parlamentares e moções no sentido de forçá-lo a exercer efetivamente atribuição que lhe pertencia. Esses incidentes, porém, não modificaram o ponto de vista governamental, certos como estiveram os diversos gabinetes de que era preciso prestigiar os chefes militares responsáveis pela sorte do país e confiar na sua atuação. Briand conseguiu adiar *sine die* o pronunciamento coletivo do Parlamento. E, após Verdun, já se admitia, como fruto da experiência reconhecido pelo Parlamento, ficasse ao comando "completa liberdade para a concepção estratégica, a preparação e a direção das operações". Tal o proclamava, em março de 1917, o premier RIBOT (DUGUIT, obr. cit. vol. IV, pgs. 599/604).

(63) É conhecido o zelo que na guerra de 1939/1945 os americanos puseram no respeito aos costumes locais do norte da África, traçando diretivas ao seu pessoal, para isso, antes da invasão. Não foi menor a preocupação do comando da FEB no desautorizar, pela conduta dos seus homens no meio civil, a impressão de desconfiança que contra eles o inimigo procurava infundir nas populações italianas, inclusive explorando preconceitos raciais.



que o inimigo pretenda declarar abertas, ao uso de armas excepcionalmente mortíferas, etc. Exemplos típicos, nesse sentido, encontramos na última guerra, com a antecipada declaração do Governo inglês de que replicaria com gases tóxicos ao emprêgo dêles pela Alemanha, com os bombardeios aéreos de Tóquio, com a abstenção de iguais medidas contra Roma, e com o uso da bomba atômica. Sendo tôdas providências de ordem militar, implicavam, todavia, em prévias decisões políticas, consideradas a necessidade psicológica de intimação sôbre um inimigo particularmente agressivo e indiferente às leis da guerra, a conveniência de impressionar as populações civis nipônicas pela demonstração da vulnerabilidade do seu território metropolitano, o respeito desejado pelo mundo cristão à capital da Cristandade, a impressão que ecoaria em todo o mundo, como resultado do uso do mais perigoso invento de guerra já conhecido na história dos povos, cuja ação acarretaria não sômente morticínios em massa, como afetaria, talvez, a saúde de gerações futuras.

Aliás, a direção política e a direção militar da guerra têm, entre si, tantos pontos de contato, que nem sempre é possível distinguir onde a atuação do Governo tem sentido estritamente político ou militar.

Além disto, mesmo quando distintas, elas se completam.

28. Os problemas políticos da guerra não são, apenas, concomitantes com as operações militares. Precedem e sucedem ao deflagar do conflito armado.

O Congresso tem uma certa parte no encaminhamento dos que o antecedem, através atos de cortezia ou hostilidade internacional (requerimentos, moções, inquéritos, etc.) e um maior quinhão nos que lhe sucedem, pela ratificação do tratado de paz (64).

Não obstante, porém, o Presidente da República guarda a importância do seu papel de condutor político em ambas essas fases. Na primeira como órgão que realiza a política externa do país, na segunda assentando as bases da paz em coerência com a orientação, que tenha vindo desenvolvendo no curso, circunstância ponderável para o ato da ratificação.

(64) C. Federal, art. 87, n.º IX.

É de ontem o trabalho gradativo desenvolvido pelo presidente Roosevelt para converter a opinião pública americana do isolacionismo inscrito na tradição do país desde a *Neutrality Proclamation*, de George Washington (cuja expressão legal mais recente estava no *Neutrality Act* de 1935, reforçado no seu sentido por leis de 1936 e 1937) à *neutralidade qualificada* com lei de ajuda às democracias (1941) e à aceitação da guerra como um imperativo da situação mundial (65).

A perspicácia ou a sinceridade pacifista do Executivo podem desanuviar a tensão política entre nações, e, restaurando a confiança recíproca, obstar a deflagração das hostilidades. Não foi, senão atuando nessa fase que o chanceler Rio Branco, exprimindo a orientação do Governo brasileiro, pôde forrar-nos, no episódio culminante da sua carreira gloriosa, a uma luta que turbaria a paz na América Latina.

Assinala LÉON DUGUIT, ao estudar os aspectos políticos da primeira guerra mundial, que o Governo francês, utilizando o poder de localizar as unidades militares, ainda às vésperas das hostilidades, tentava aliviar a tensão internacional mantendo o grosso dos exércitos distante da fronteira ameaça (66).

Outro aspecto relevante da atuação pré-guerra é o da contemporização política, de modo a ganhar tempo para a preparação militar (aparelhamento material, deslocamento de unidades, etc.). O trabalho que se desenvolva em tal sentido poderá refletir-se, decisivamente, no êxito das armas. A prudência, aparentemente excessiva, do Governo britânico, nos meses que antecederam à invasão da Polônia, em 1939, encontra aí a sua explicação.

29. A nomeação dos comandantes-chefes das forças em operações é atribuição não só decorrente do papel de chefe supremo das Forças Armadas, exercido pelo Presidente (67), que se traduz na direta e livre nomeação dos que devam desempenhar os altos comandos (68), como

(65) NICOLAS POLITIS, *Neutrality and Peace*, versão inglesa de F. C. Macken, pgs. 16, 19, 85 e 86; Hildebrando Acioli, *Tratado de Derecho Internacional Público*, Rio-1946, vol. III, pgs. 273-280.

(66) Obr. cit., vol. IV, pgs. 598.

(67) C. Federal, arts. 87, n.º XI, e 176.

(68) "Reg. para os Comandos" art. 4.º.



também, da sua responsabilidade na direção política da guerra. Sim, porque se esta se pode manifestar e exercer, em certos casos, fora do âmbito estrito das operações militares, o certo é que se há de manifestar, as mais das vezes, e se há de exercer, quase sempre, por intermédio dos comandantes-chefes. Serão eles que, no teatro da guerra terão de agir realizando as diretrizes presidenciais (69).

Por vezes as diretrizes políticas nem se enunciarão de público, só se tornando conhecidas através a ação do comando em chefe.

30. Entre as mais importantes atribuições militares do Presidente da República em face da guerra, estão a mobilização (parcial ou total) das Forças Armadas, a fixação do potencial de cada uma delas, a aprovação do plano de coordenação das atividades conjuntas do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, a constituição e missão de forças navais e aéreas independentes, a designação dos teatros ou zonas de operações (70) que deverão ficar sujeitas à jurisdição e à legislação militares, e a indicação das pessoas às quais incumba a execução do estado de sítio (71).

Esta indicação, em se tratando dos teatros de operações, será ato meramente formal, pois terá de recair, por natureza, nos respectivos comandantes-chefes (72). Apenas, quanto à zona interior, importará a escolha de delegados especiais.

31. Nas monarquias atribui-se ao Rei, como chefe do Estado, o direto comando das forças em operações, o que se explica, tanto pela natureza pessoal do regime, como pela educação militar dos soberanos.

Já nos estados de forma de Governo republicano, como não militem razões idênticas para a

delegação do comando no chefe do Estado, prevalece o critério de atribuir-lhe a orientação e as responsabilidades da guerra através a designação do comando superior dos exércitos em operações. É o critério, como se viu, da nossa Constituição (74), que, neste passo, repete a de 1934 (75) e a de 1937 (76). Não era o da primeira Carta Republicana, onde, sob inspiração do modelo norte-americano, se permitia ao Presidente exercer, diretamente, o comando (77). Desaconselha-se, porém, tanto nos Estados Unidos como na França, onde o sistema tem sofrido alternativas, a permissão do pessoal exercício do comando pelo Presidente da República. Quer pela deficiência técnica, e nenhuma função exige maior soma de aptidões técnicas do que a do comando de exércitos em operações, quer pela impossibilidade mesmo do Presidente acumular o exercício da sua função precípua de administrador geral do país com a de comandante da força armada (78).

Esta solução, observa-o o General ALENCAR ARARIPE, "é a única compatível com a grandeza do problema da direção do conjunto de operações em vários teatros, como ainda com a necessidade de ter o Presidente da República dedicado ao conjunto dos problemas de vida da Nação. Mesmo que seja assistido por um Grande Estado Maior de Conjunto, como foi o caso dos Estados Unidos, será tarefa demasiada, acumular na mesma técnica indispensáveis no exercício do comando premo e o comando das operações" (79).

Em nossa história militar há episódio, que põe ao vivo os inconvenientes da direção pessoal das

(69) *Field Service Regulations*, §§ 35 e 36.

(70) O restante território do país será, consequentemente, considerado *zona do interior* (Decreto-lei número 9.099, art. 19, parágrafo único).

(71) C. Federal, arts. 87, XIII, e 207, parágrafo único.

(72) Decreto-lei n.º 9.099, arts. 13, 19 parágrafo único, e 22; Reg. aprov. pelo Decreto n.º 21.816, art. 4.º.

O General Góis Monteiro, estudando os delicados aspectos da delimitação dos poderes civil e militar na zona de guerra, teve ocasião de demonstrar como nesta, por um imperativo dos fatos, a autoridade militar se superpõe à civil, cuja jurisdição passa a ser residual. Nos comandantes em chefe se delegam os mais amplos poderes como condição do êxito que se lhe exige (Trabalhos da chamada Comissão do Itamarati).

(73) Santi Romano, *Principii di Diritto Costituzionale Generale*, 1941, pgs. 295-296.

(74) Art. 178.

(75) Art. 160.

(76) Art. 163.

(77) Art. 48, n.º 3.

(78) "Estudo Analítico da Formação do Chefe", por uma Comissão de Alunos da Escola de Comando e Estado Maior, *Military Review*, n.º 2, pgs. 9-11; Watson, *On the Constitution*, vol. II, pg. 919; Duguit, *obr. cit.*, vol. IV, pgs. 605-606.

(79) Trabalho cit. pg. 16.

Ainda no mesmo trabalho êsse ilustre técnico exemplifica, em prol da sua tese, com as *guerras da Revolução Francesa*, mostrando como as campanhas da Itália, da Alemanha, do Egito, da Holanda e da Suíça (1793-1799), confrontadas às do período anterior (1793-1795), já dizem bem da autonomia dos chefes militares, com a Guerra de Secessão, onde a ação dos generais Mac Clellan (no Norte) e Lee (no sul) se ressentiram das interferências políticas, com a luta franco-alemã de 1870-1871 e a Grande Guerra de 1914-1918, nas quais o êxito, de parte a parte, sofreu os reflexos de tais interferências (pgs. 3-5).



operações militares por Chefe de Estado, sem atenção aos requisitos excepcionais de capacidade técnica indispensáveis no exercício do comando em chefe.

A sorte da guerra contra o Governo paraguaio se transmutou, favoravelmente, quando, por duas vezes (a segunda definitivamente), o General BARTOLOMEU MITRE, Presidente da República Argentina, chamado ao comando-chefe por uma cláusula do Tratado da Tríplice Aliança, se afastou para ceder o posto ao Marquês de Caxias, militar de carreira, com todas as aptidões técnicas e pessoais que o cargo exigia.

A própria situação interna da Argentina, nessa fase, depõe contra a entrega do comando ao Chefe do Estado, pois, o afastamento do General MITRE de Buenos Aires, acarretou uma série de perturbações na vida política do país (80).

32. Nas atribuições presidenciais concernentes à defesa do país coopera, também, o Conselho de Segurança Nacional. Enquanto os estados-maiores são órgãos, eminentemente técnicos, de consulta e execução, entrosados, além disso, no mecanismo hierárquico das Forças Armadas, esse colégio (presidido pelo Chefe da Nação e composto por todos os Ministros de Estado e pelos Chefes do Estado-Maior Geral e dos Estados-Maiores do Exército, da Marinha e da Aeronáutica) (81) é órgão consultivo (e excepcionalmente, deliberante), ligado imediatamente à Presidência da República, para os problemas da de-

(80) É interessante referir, como reflexo da influência que os fatores pessoais, infelizmente, têm, tantas vezes na elaboração do direito, o que se passou na França com essa questão do comando das forças, quando ocupava a Presidência o Marechal MAC MAHON.

Já havia figurado nas constituições do ano III e de 1848 o princípio de que, nem o Diretório nem o Presidente, poderiam assumir o direto comando das forças. Suprimiram-se as do ano VIII e de 1852. Quando se discutia a lei constitucional de 25 de fevereiro de 1875 surgiu uma emenda restaurando-o, inclusive porque o sistema parlamentar, vinculada a ação do Presidente da República ao controle, era inconciliável com a direção pessoal dos exércitos por ele. O velho herói da Criméia e de Magenta fez saber, porém, à Assembléia, que se fosse adotada uma disposição que o impedisse de "desembainhar a sua espada para defender o seu país, ele não hesitaria por 24 horas em renunciar o título de Presidente da República", e a medida foi rejeitada (Esmein-Néard, *obr. cit.*, Vol. II, pg. 159; DUGUIT, *obr. cit.*, Vol. IV, pg. 605).

(81) Essa composição mixta, em que figuram as representações administrativas (Ministérios) e técnicas (Estados-Maiores), embora censurada por PONTES DE MIRANDA, que preconiza a estritamente técnica (Comentários à Constituição de 1946, ed. Cahen, Vol. IV, pági-

fesa do país, sobretudo no seu aspecto político (82).

Utilizando os dados que lhe forneçam os estados-maiores e as suas próprias seções (principalmente, as comissões de estudos e da Faixa de Fronteiras) (83), fornecerá elementos ao estudo dos assuntos não estritamente militares ligados à defesa do país, quando pendentes de solução presidencial.

Cabe-lhe, excepcionalmente, função deliberativa, como tal erigida na Constituição. É a que diz respeito à concessão de terras, aberturas de vias de comunicação, instalação de meios de transmissão, construção de pontes ou estradas internacionais, e ao estabelecimento ou exploração de quaisquer indústrias que interessem à segurança do país. Todos os atos a isso relacionados dependem do seu assentimento e este é suscetível de modificação ou cassação a seu juízo (84).

Ali, entretanto, como aqui, embora louvado em considerações também de ordem técnica, a sua atuação é mais política (pelo conteúdo de oportunidade e conveniência que não de informar sempre os seus pronunciamentos) do que técnica. Aliás, a sua composição trai o sentido político.

33. No exercício dos seus poderes de direção política da guerra e nomeação dos comandantes-chefes das forças em armas, o Presidente não está sujeito ao *contrôle* do Congresso. Todavia, a este cabendo prover o Executivo de recursos, lhe é possível, por essa via oblíqua, interferir na sua orientação (85).

Se a sua autoridade escapa ao *contrôle* do Congresso não pode fugir, entretanto, aos limites da Constituição. Por isto, no que há em critérios constitucionalmente pre-determinados, não é livre o Presidente como condutor político da guerra.

Assim não lhe é permitido emprestar à guerra propósitos de conquista (86).

34. Quando forças brasileiras atuem em território estrangeiro, o comandante-chefe, no exer-

nas 124-125), é explicada com convincentes argumentos pelo General ALENCAR ARARIPE, como objetivando a coordenação de atividades normalmente autônomas, mas confluentes no que respeita aos assuntos da defesa nacional (Trab. cit., pgs. 8 e 10).

(82) C. Federal, arts. 179, § 1.º, e 180; decreto-lei n.º 9.107, de 6-9-1946, arts. 1.º, 2.º, 3.º, 16, 19 e 22.

(83) Decreto-lei n.º 9.775, arts. 5.º, 16 e 22.

(84) C. Federal, art. 180, ns. I, II, III, e § 2.º.

(85) Black, *obr. cit.* pg. 116.

(86) C. Federal, art. 4.º, últ. parte.



cício de uma delegação amplíssima, concentra em si as jurisdições civil e militar, exercendo-as em nome do Governo do Brasil, "segundo as conveniências da guerra" (87).

Os próprios aspectos políticos emergentes são, desarte, confiados à sua discricão.

Teve-os a si, ainda, recentemente, o Marechal MASCARENHAS DE MORAIS, como comandante-chefe da Fôrça Expedicionária Brasileira enviada à Europa. Nessa qualidade, em setembro de 1944, quando a presença de, apenas, um escalão da FEB (unidade insuficiente a receber uma zona de ação própria), no solo italiano, o silêncio dos responsáveis pelo seu engajamento na luta e certos antecedentes faziam recear a sua divisão ou dispersão pelos dois exércitos em operações no teatro da Itália (o 5.º Exército Norte-Americano e o 8.º Exército Inglês), teve de reivindicar do Comando Americano que a *totalidade da tropa brasileira fôsse empregada em conjunto, sob o comando dos seus chefes imediatos e no âmbito de uma única Grande Unidade*.

A atitude do Comando Brasileiro encontrou a devida compreensão por parte do Alto Comando Americano, que em ofício subscrito pelo General MARK CLARK, aquiesceu ao seu ponto de vista, determinando que o 1.º Escalão da FEB interviria

na frente de batalha constituindo o 6.º Grupoamento Tático (6th Combat Team), sob o comando do General ZENÓBIO DA COSTA, integrando o 4.º Corpo do Exército Americano e autorizando a subordinação direta do General MASCARENHAS e do Estado-Maior, para efeito de administração e até a chegada do restante das tropas brasileiras, ao Comando do 5.º Exército (88).

No mês de dezembro seguinte, esteve em vias de modificar-se esse critério já assente em princípio. Novamente, o comandante-chefe da Fôrça Expedicionária, invocando a sua responsabilidade política no destino das fôrças brasileiras, em oposição a razões de caráter estritamente militar, insiste pelo emprêgo conjunto da FEB, sob o comando direto dos seus próprios chefes. E, ainda uma vez, logra solução satisfatória.

A revelação desses episódios, a cujo desfêcho se ligou todo o êxito militar da Fôrça Expedicionária e a gloriosa repercussão moral da sua atuação, devo-a à gentileza de um dos mais ilustres Chefes do Exército, o General FLORIANO BRAYNER, que, como Coronel, lhe chefiou o Estado-maior.

(87) Decreto-lei n.º 9.099, art. 20.

(88) O Marechal MASCARENHAS DE MORAIS, no seu precioso documentário sobre a Fôrça Expedicionária, refere esse episódio. Fê-lo todavia, em termos estritamente técnicos (A FEB pelo seu Comandante, 1947, pgs. 71-72).

## Difamação, injúria e o Funcionário Público

OLIVEIRA E SILVA

(Juiz de Direito no Distrito Federal)

ENTRE os crimes contra a honra, como autônomo, figura o da difamação, punido mais gravemente do que o de injúria, porque, além de ser maior o prazo de detenção, não é alternativa a pena como na injúria, pois, com a detenção concorre a econômica, de quinhentos cruzeiros a três mil cruzeiros.

Que é a difamação? Como distingui-la da injúria?

Dotrina Alberto Borciani ("As Ofensas à Honra", pág. 75):

"A característica fundamental que distingue da injúria a difamação, é que esta ofende, atribuindo um fato determinado,

ofensivo, da honra, ao passo que a injúria é a ofensa genérica, e, quando muito, atribui uma qualidade desonrosa.

O fim delituoso é idêntico mas a forma da ofensa é diversa, e, — como todos compreendem — muito mais grave na difamação, porque a especificação do fato acentua, além da intenção mais maligna, o perigo de, à acusação determinada, se prestar maior crédito, o que dá origem a um maior dano material para o ofendido e a maior perturbação social".

Assim, para que haja difamação, ó mister que o fato, a outrem imputado, seja nítido, concreto, além de ofensivo à sua reputação.



Verificamos sem esforço, como são frágeis as fronteiras entre o delito de calúnia e o de difamação.

Para integrar-se o primeiro basta que o fato objetive um crime, embora na difamação poucos fatos determinados que firam o decôro de alguém, não sejam entidades criminais... Depende a injúria da existência de fato indeterminado, que exponha a vítima ao escárnio público, e, não raro, susceptível de uma determinação na hipótese da injúria equívoca.

A Corte de Cassação da Itália, em Acórdão de 13 de abril de 1923 ("Giustizia Penale", vol. 29, pág. 849), firma que, "em matéria de difamação, para que o fato seja *determinado*, não é necessário especificar as particularidades de tempo, de modo e de lugar, e nem mesmo que seja expresso materialmente, podendo até bastar que seja recordado, ao público, com alusões bem conhecidas por aqueles que as escutam, ou com estudadas reticências, as quais, por vezes, são mais eficazes para atingir o designio criminoso de expor a pessoa ofendida ao desprezo ou ao ódio público e de ferir a honra e a reputação".

Se o fato fôsse especificado, contendo particularidade de tempo, modo e lugar, quando punido em lei, já não seria difamação, porém calúnia. Havendo, a mais ou a menos na legislação dos povos cultos sanções contra ofensas à honra, o que, no Brasil, pode ser punido como calúnia, não o será por exemplo em outro país e vice-versa.

Na jurisprudência italiana tem sido caracterizado como difamação, o fato de alguém atribuir a outrem haver deposto, falsamente, em juízo, em certa causa, ou acusar uma senhora de fuga com o amante. E a mesma jurisprudência considera fato não determinado portanto, injúria, dizer a alguém que não é autor de livro que publicara com o seu nome.

Difícilmente verificar-se-á quando começa a difamação ou acaba a injúria, além de poder coincidir o fato determinado, na difamação, com uma figura criminal, o que caracteriza a calúnia.

No sistema do Código vigente, no que se refere ao elemento subjetivo, no delito, são indispensáveis o dolo e a culpa, não podendo o julgador aplicar pena ao réu sem verificação de dolo ou culpa.

O crime de difamação, para totalizar-se, exige a vontade consciente do réu, de querer macular

o decôro e dignidade da vítima. Porque as palavras dependem das circunstâncias, das relações de amizade ou inimizade entre as partes, e do tom em que são proferidas, para, a um tempo, tornar-se insultuosas ou inofensivas.

Principalmente pelo tom da injúria ou difamação poderá o julgador aferir se há um crime, com o dolo a êste imanente, ou, apenas, um gracejo leviano, uma pilhéria de mau gosto, que as camaradagens sem polimento justicam.

Acresce que numa discussão violenta, a injúria ou a difamação pode resultar de um ímpeto de dôr ou de cólera, quando feridos sentimentos afetivos ou opiniões sinceras, pelo que não há dolo, pois o indiciado, em circunstância diferentes, se o debate fôsse tranqüilo, jamais o faria.

No art. 142, a lei penal imuniza do crime de injúria ou difamação a ofensa, em juízo, que a parte ou seu procurador produz na discussão da causa. Ainda a opinião desfavorável da crítica literária, artística ou científica, salvo se há dolo, isto é, a intenção de lesar moralmente e o conceito desfavorável do funcionário público em parecer imanente à sua função.

Imune, também, deve ficar o magistrado que, em despacho ou sentença, emite qualquer conceito desairoso à reputação de pessoa, direta ou indiretamente ligada à demanda. Bem assim, a autoridade policial quando encaminha com um relatório à justiça, o seu inquérito. Ainda o promotor público, em denúncia ou promoção, mesmo quando verbera o procedimento de terceiro, desde que se relacione o fato de qualquer modo, com a ação.

Embora o art. 142, n.º III, do estatuto penal, só isente de injúria ou difamação punível o funcionário público em informação que preste, por dever de ofício, não é possível excluir dêsse favor legal os que são obrigados a revelar, em juízo, em demanda civil ou criminal, certos fatos e circunstâncias por força de lei.

A testemunha que, em suas declarações, acusa outrem com atuação direta ou indireta na causa, de um ato ou gesto desprezível ou desonroso, não age, evidentemente com dolo, pois o seu intuito é esclarecer, prestar um serviço à justiça.

Como não isentar, ainda, de pena, o perito em seu laudo ou o escrivão do feito quando informa, tempestivamente, ao juiz mesmo quando um e outro censuram as partes ou terceiros?



E o oficial de justiça ao certificar no mandado de citação que o réu ou o autor denegria, em sua presença, a reputação de A. ou B.?

Se não há delito sem culpa ou dolo, é justa a imunidade que acoberta a quem quer que, em nome do interesse social e em razão do seu cargo ou dever, mesmo com excesso de temperamento impulsivo, atribui a outrem uma atitude suscetível de inspirar zombaria ou desdém.

Não inclui o legislador de 1940 entre os crimes contra a honra, o ultraje, disciplinado pelo art. 194 do Código Penal Italiano, que o condiciona a ser o ofendido um funcionário público, e a palavra injuriosa ou difamatória, proferida perante a vítima.

Em vez do ultraje, o art. 331 do Código vigente pune o desacato a funcionário público, no exercício de sua função ou em razão da mesma, o que comporta os casos em que esteja o funcionário "extra oficiun", mas em virtude do seu ofício.

Problema interessante no que concerne à injúria, é o de saber se o funcionário público, simultaneamente ofendido em razão do cargo e na vida privada, poderá destacar para a representação que lhe faculta o art. 141, n.º I, do Código Penal, somente a injúria que lhe fôra irrogada em virtude da sua função, ou, indo a juízo, como querelante, omitir a última para responsabilizar

o ofensor apenas pela injúria à sua vida privada.

Se não há indivisibilidade entre uma e outra, se não se reúnem pelo fim e conseqüências, claro que ao ofendido é lícito escolher, para a repressão criminal, a que em seu critério causar-lhe-á maior prejuízo moral e social.

Na jurisprudência francesa, como na brasileira, admite-se à vítima êsse direito de escolha.

Doutrina Le Poitevin ("Traité de la Presse", vol. 3.º, pág. 403):

"Quando a fala ou o artigo difamatório se dirige, ao mesmo tempo, à pessoa pública e à particular, há conexão suficiente para que o tribunal conheça inteiramente a demanda.

Mas o querelante pode, se o prefere, restringi-la aos fatos difamatórios ou injuriosos relativos à sua vida privada e propor sua ação perante o tribunal correcional".

No mesmo sentido decide a Corte de Justiça do Rio Grande do Sul, em 8 de maio de 1923, julgando caso em que um funcionário público, nos termos do art. 319, § 2.º, do Código de 1890, oferecera, como particular, queixa contra o seu injuriador omitindo as ofensas que lhe irrogara em razão do seu cargo.

## PARECERES

### ACUMULAÇÃO REMUNERADA — LEGISLAÇÃO CONSTITUCIONAL E ORDINÁRIA — FUNÇÕES E CARGOS PÚBLICOS — MILITARES — MANDATO ELETIVO — PROVENTOS DE INATIVIDADE

— A expressão constitucional "quaisquer cargos" abrange cargos ou funções de qualquer espécie, eletivos ou não, permanentes ou temporários, da União, dos Estados ou dos Municípios, do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário.

— O constituinte visou, também para o deputado ou o senador, a acumulação remunerada, usando a expressão *emprego público remunerado*, atendendo, ainda no caso de mandato legislativo federal à finalidade básica de obstar o recebimento por um indivíduo de mais de uma remuneração dos cofres públicos.

— Pela Constituição vigente estão proibidas também as acumulações de proventos de inatividade, quer de civis, quer de militares, com quaisquer cargos, funções ou mandatos eletivos.

— Interpretação dos arts. 48, 50, 182 e §§ 4.º e 5.º e 185 da Constituição.

### CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA

I — Consulta o Senhor Ministro da Justiça e Negócios Interiores sobre a Exposição do Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional propondo seja sustado qualquer pagamento de proventos de disponibilidade ou aposentadoria a todos aqueles, civis ou militares, que se encontrem no exercício de mandatos legislativos, Exposição apresentada ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República e por Sua Excelência encaminhada ao mesmo Senhor Ministro da Justiça.

II — O princípio proibitivo da acumulação é uma constante do direito brasileiro, vinda, legislativamente,



do Império e, alteada à Carta Magna da República, através da Constituição de 1891, art. 73, da Constituição de 1934, art. 172, da Carta de 1937, art. 159, e da atual Constituição de 1946, art. 185.

III — A legislação imperial, após a Carta de 1824, sobre a matéria, foi abundante, e procurou sempre impedir a acumulação de proventos recebidos dos cofres públicos, e isto para militares, religiosos, juizes, políticos e funcionários, qual se vê respectivamente, da Lei de 25 de setembro de 1828, do Decreto de 18 de setembro de 1829, do Decreto de 20 de setembro de 1829, da Lei de 14 de junho de 1831, art. 22, dos Decretos 9.015 e 9.031 de 1883 e da Lei 3.396 de 1888, art. 33.

Destaque-se quanto aos cargos políticos o que dispôs o art. 22 da Lei de 14 de junho de 1839, *verbis*: “Os *Membros da Regência*, enquanto nela estiverem, não poderão exercer outro *Emprego*, nem mesmo as *funções de Senador ou Deputado*. Cada um deles terá a continência militar, que compete aos Generais Comandantes em Chefe, tratamento de Excelência, e ordenado de doze contos de réis anualmente, *sem poder acumular outro algum vencimento da Fazenda Pública*”.

E quanto aos funcionários os Decretos 9.015 e 9.031 vedaram a acumulação de empregos amplamente, de governo geral, provincial ou municipal, salvo, no segundo Decreto, o *lugar de magistério*, e que tenha conexão imediata com as funções do empregado.

E acerca dos aposentados era terminante a Lei 3.396: “Art. 33 — Da data desta Lei em diante o funcionário público de qualquer ordem ou categoria que, depois de aposentado ou jubinado, aceitar do Governo Geral ou Provincial emprego ou comissão remunerada, perderá, durante o exercício, todas as vantagens da aposentadoria ou jubilação”.

IV — Na República a Constituição de 1891 fôra de uma clareza absoluta: “Art. 73. Os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial, que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as *acumulações remuneradas*”.

Visava o assunto no Título III, Dos Cidadãos Brasileiros, Seção II, Declaração de Direitos, ao tratar dos *cargos públicos, civis ou militares*.

Mas a interpretação foi ampla.

JOÃO BARBALHO julgava inconstitucionais as Leis 28 e 44-B de 1892 que embora vedando a acumulação de cargos federais e estaduais, de *ordem política*, judiciária ou administrativa, todavia mandava respeitar direitos adquiridos e ressalvavam “matérias de ordem puramente profissional, científica ou técnica, que não envolvem autoridade administrativa, judiciária ou política na União ou nos Estados” (Const. Federal Brasileira, Comentário, 1902, ao art. 83).

Esse ponto de vista radical foi, afinal, atendido pelo Governo no Decreto 7.503 de 12 de agosto de 1909, que “Faz efetiva a disposição constitucional que veda as *acumulações remuneradas*”, referendado em primeiro lugar pelo Ministro da Justiça, o eminente professor Esmeraldino Bandeira, onde lia-se este “considerando”:

“Considerando que, para os efeitos da proibição aludida, pouco importam as discriminações com que se pretenda distinguir a remuneração das funções e dos cargos públicos, chame-se a essa remuneração *vencimentos, subsídio, gratificação, comissão, ordenado, honorários, soldo* — pois a Constituição a ninguém ou a nenhuma classe *exceptu*, e, ao contrário, todos proibiu as acumulações remuneradas, sendo que até no Império os oficiais de terra e mar, quando exerciam quaisquer cargos públicos ou comissões administrativas, perdiam o respectivo soldo e a Constituição não o resalvou da proibição do art. 73; ...” e com esta resolução: “Resolve que os empregados ou funcionários, que se acham no exercício cumulativo de dois ou mais empregos e cargos públicos federais, remunerados, *sejam as respectivas funções de natureza igual ou diferentes*, são obrigados a optar, desde a data do presente decreto, pela remuneração de um só dos citos cargos ou empregos, sob pena de ser a opção feita pelo Governo, que lhes mandará pagar uma só das remunerações até então acumuladas”.

RUY BARBOSA combateu, a propósito desse Decreto de 12 de agosto de 1909, a interpretação ampla e imperativa do art. 73 da Constituição para reconhecer à *lei ordinária* a possibilidade de criar exceções para os cargos de magistério e técnico-científicos ou para os casos inevitáveis de professor e diretor de um Liceu ou Faculdade e, assim, defender aquelas Leis 28 e 44-B de 1892 em que colaborara.

Eis alguns períodos de entrevista e discurso de Ruy Barbosa em dezembro de 1909: “A Constituição enunciou a regra, deixando à lei ordinária o precisar as exceções. Logo, a lei ordinária, negando a existência das exceções, contravém ao pensamento constitucional”, “Imaginemos que se trate de um museu antropológico e uma cadeira de antropologia, existentes no mesmo lugar. São duas criações que se completam, se beneficiam mutuamente dependem uma da outra. Não seria mais vantajoso à ciência, ao ensino e ao país havendo um homem superior na especialidade, que ele acumulasse a direção do museu e a regência da cadeira, do que entregar um dos dois a uma competência inferior, ou ser obrigado a confia-los ambos a duas mediocridades”?, “Se há, porém, acumulações lógicas e úteis, outras se contam quase necessárias, e muitas chegam a ser totalmente inevitáveis. Quando se trata, por exemplo, de liceus e, principalmente, de faculdades, cujo pessoal docente, de ordem superior, constituido em congregações, ocupa uma situação privilegiada, com fóros de independência e autonomia, necessário é que do seio delas saiam os seus diretores. Um dos membros do corpo docente deve, por nomeação do Governo ou eleição dos seus pares, acumular com as *funções do magistério as da diretoria*, e, importando estas numa adição de trabalho diverso, receber por elas uma remuneração adicional à da sua cadeira”, “Assim que o art. 73 não compreende, entre as funções, cuja acumulação veda: 1.º As de cargos científicos, técnicos e profissionais, entre se congêneres ou dependentes, cuja acumulação é bem do serviço público aconselhar. 2.º As acumulações inevitáveis, ou necessárias pela inseparabilidade ou interdependência dos cargos sobre que recaírem” (Comentários



a Constituição Federal Brasileira, coligidos por Homero Pires, vol. VI, págs. 204 e segs.).

Mas nem essas exceções mínimas conseguiram vingar no regime de 1891.

CARLOS MAXIMILIANO, escrevendo após, veio dar nestes termos a exegese perfeita do texto: "465 — O texto é radical e claro; não se presta a interpretações viciosas. Abrange todos os cargos, civis e militares; não admite acumulação de espécie nenhuma. Englobam-se apenas funções inerentes a um cargo só, o que acontece, por exemplo, com o oficial superior e comandante, professor e diretor de instituto de ensino, magistrado e presidente de tribunal, e assim por diante ... Apesar da clareza diamantina do texto pulularam interpretações acomodáticas e pessoais; o próprio Judiciário só ultimamente começou a trilhar a estrada larga da exegese correta, com haver abandonado os atalhos improvisados das exceções forçadas e incompatíveis com a letra do estatuto supremo. Bem avisado andou o legislador constituinte evitando referir-se a emprego, posto ou mandato; usou de um termo bem mais amplo, que abrangesse tudo: falou nos cargos públicos em geral. Não mencionou ordenado, vencimento, soldo, gratificações, subsídio, emolumento, custas: o vocábulo — *remunerar* e seus derivados deveriam extirpar as exceções subreticamente invocáveis. Apesar de tanta previsão, insinuaram referir-se o texto a empregos e postos, não a funções eletivas e temporais, porque o mandato não é um cargo. Cai a objeção desde que se compare o art. 73 com outros da mesma Lei. Lê-se no 43: "O Presidente exercerá o cargo por quatro anos". "Afirma-se no 44: "Ao empossar-se do cargo, o Presidente", etc. Dispõe o art. 45: "O Presidente ou Vice-Presidente não podem sair do território nacional, sem permissão do Congresso, sob pena de perderem o cargo". É decisivo o art. 34, n.º 21: "Compete privamente ao Congresso Nacional — regular as condições e o processo da eleição para os cargos federais, em todo o país". Logo, na linguagem do legislador constituinte, a palavra *cargo* também compreende todas as funções eletivas, isto é, os mandatos parlamentares e a investidura presidencial. Alega-se ainda: *soldo não é ordenado, subsídio não constitui vencimento*. Por isso mesmo andou bem orientado quem preferiu o termo — *remunerar*, que no Direito Brasileiro sempre teve aceção mais ampla, e abrange até o que se grangeia por atos de benemerência". (Comentários à Constituição Brasileira, 3.ª edic., 1920, págs. 820).

E, pode concluir: "Em suma: não se acumulam cargos, pouco importa que sejam federais ou municipais; nem proventos, quer eles resultem de aposentadoria, jubilação ou reforma, quer se denominem ordenado, gratificação, soldo, subsídio, emolumentos ou custas". (Op. cit. págs. 826).

A legislação foi, também, se consolidando no sentido acima.

Assim a Lei 117 de 1892, regulando a aposentadoria dos funcionários públicos, considerou o aposentado "incompatível para qualquer emprego público e quando aceite emprego ou comissão estadual ou municipal com vencimentos, perderá *ipso facto* o vencimento da aposentadoria".

A Lei 957 de 1902 proibiu não só as acumulações de

*cargos remunerados* mas as acumulações remuneradas, arts. 5 e 15; e a Lei 2.924 de 1915 regulou expressamente a matéria para *não admitir quaisquer exceções entre funcionários civis ou militares, e cargos, funções, empregos, inclusive por eleição, abrangendo até os aposentados e em disponibilidade*.

Eis os seus textos que são perfeitamente elucidativos: "Art. 104 — Os funcionários civis ou militares não podem exercer cargos, empregos ou funções públicas acumulando remunerações de qualquer espécie. § 1.º: Os funcionários civis ou militares que, de acordo com as leis em vigor, exercerem cargo, emprego ou função pública de qualquer natureza, estranhos aos respectivos cargos ou postos, *ainda mesmo por eleição, estadual ou municipal e remunerados, quer com vencimentos, gratificação ou subsídio, ficam, a contar da data desta lei, privados de todos os vencimentos do respectivo cargo ou posto durante o exercício dessas funções ou no período das sessões ordinárias ou extraordinárias do Congresso Nacional, quando dêle façam parte...*", "Art. 105. Os funcionários civis ou militares aposentados, reformados ou em disponibilidade, *excetuados os já providos em cargos vitalícios que exercerem cargo, emprego ou comissão de qualquer natureza, ainda mesmo por eleição federal, estadual ou municipal, remunerados com vencimentos, gratificação ou subsídio, ficam, a contar da data desta lei, privados das vantagens pecuniárias da aposentadoria, reforma ou disponibilidade enquanto durar o exercício dessas funções ou no período das sessões ordinárias e extraordinárias do Congresso Nacional, quando dêste façam parte*".

E, afinal, corcando o texto constitucional, a doutrina e a legislação, cristalizou-se no Supremo Tribunal Federal, em jurisprudência uniforme, aquele modo de ver amplo, contrário a quaisquer acumulações, inclusive de soldo e subsídios, até de proventos da aposentadoria ou reforma.

Citaremos alguns julgados "leaders", que firmaram jurisprudência após um período de instabilidade de 1910 a 1914.

Assim a nossa *mais alta Corte* julgou: a) inconstitucionais as exceções das leis 28 e 44-B de 1892, já citadas, acórdão de 2-12-1918, *in Rev. Supr. Trib.* 19-29; b) proibidas acumulações de quaisquer cargos, federais, estaduais e municipais, acórdão de 2-8-1916 *in Rev. cit.*, 8-393; c) acumulação vedada, a de qualquer cargo com mandato eletivo, acórdão de 21-6-1920, *in Rev. cit.*, 28-163; d) que o jubilação, de qualquer ordem ou categoria, que aceitar emprego ou comissão remunerada, perderá, durante o exercício desta, as vantagens da jubilação, acórdão de 27-6-1914 e de 30-9-1914, *in Rev. cit.* 2 (1.º P.) 219 e 3 (1.º P.), 230; e) que é também inadmissível a acumulação de vantagens da aposentadoria com os subsídios de deputado federal ou estadual, acórdão de 29-7-1918 *in Rev. cit.*, 23-27; e) que o soldo, outrossim, não podia ser acumulado com os proventos de uma comissão civil, pois a lei 2.924, já transcrita, "nada mais fizera do que restaurar à sua primitiva pureza o pensamento do legislador constituinte", acórdão de 3-10-1928, *in Arq. Judic.* 8-404.

Desejamos apenas transcrever pois são tópicos para a questão abordada neste parecer, os seguintes trechos do acórdão de Pedro Lessa contra a acumulação de proventos



da aposentadoria ou reforma: "O legislador constituinte não vedou somente a acumulação de dois ou mais cargos remunerados. Vedou por mais forte razão a acumulação de duas ou mais remunerações, uma das quais correspondente a um lugar atualmente exercido, e a outra, ou as outras, percebidas a título de aposentadoria, jubilação ou reforma (Rev. Sup. Trib., 2 (1.<sup>a</sup> P.), págs. 220), "Se a acumulação de um cargo exercido e de uma aposentadoria fôsse igualmente facultada, não se atinaria jamais com os motivos que razoavelmente poderiam levar o legislador constituinte a vedar a acumulação de dois cargos remunerados. Quem pode trabalhar e prestar com utilidade duas ordens de serviços, não tem o direito de acumular as duas atribuições, segundo a opinião de todos. Quem está inválido, e só se desempenha de certa espécie de funções, tem a faculdade, ou a regalia, de acumular duas remunerações. Fóra, em matéria de legislação, o maior destempero imaginável, quando está bem patente que o preceito constitucional, insperado num princípio democrático, no princípio da igualdade, o que não tolera, que um cidadão perceba duas ou mais retribuições, procedentes da nomeação para cargos públicos, havendo outros indivíduos, que poderiam desempenhar essas funções com mesmo ou maior proveito, e que, em consequência das acumulações, ficam privados de exercer esses lugares, de receber as duas retribuições". (Rev. cit. 25-83).

Tão torrencial e firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que em *acórdão* de 24 de agosto de 1928 (Arq. Judic., vol. VIII, págs. 294) pôde escrever o seu eminente Relator, Ministro Artur Ribeiro: "*O Tribunal iterativamente e em diversos acórdãos, têm entendido por princípio, consagrado no art. 73, de caráter geral e absoluto, compreensivo de toda e qualquer acumulação de remunerações, seja de cargos federais, seja de cargo federal e estadual ou municipal, revista a remuneração, a modalidade que revestir (acórdão de 24 de novembro de 1919, publicado na Revista do Supremo Tribunal, vol. XXXVI, pág. 87)*".

V — Após à Revolução de 1930 foram promulgados dois Decretos sobre acumulações, um primeiro, geral, 19.576 de 8 de janeiro de 1931, consolidando aqueles preceitos genéricos, proibitivos de toda e qualquer acumulação, da doutrina, da legislação e da jurisprudência, inclusive quanto ao "funcionário civil ou militar, aposentado, reformado, jubilado, em disponibilidade ou pensionista" (art. 4.<sup>o</sup>), com a tolerância, posteriormente regulada no segundo decreto, especial, 19.949 de 2 de maio de 1931, "enquanto não fôr adotada a exigência do tempo integral", da "... acumulação remunerada de funções do magistério em estabelecimentos de ensino secundário e superior, quando se trate de institutos diferentes, provada a compatibilidade dos horários de trabalho e limitada a acumulação a dois cargos no máximo. É permitida a acumulação com as limitações da regra anterior, de cargo de magistério com funções de natureza científica, profissional ou técnica, desde que entre si congeneres ou dependentes (art. 6.<sup>o</sup> do Decreto número 19.576).

A Constituição de 16 de julho de 1934 acentou os princípios dessa legislação, ampliando a exceção, para abranger, nos cargos de magistério e técnico-científicos,

e que a Lei 28 de 1892 excluía, o funcionário administrativo.

Eis o texto do seu art. 172: "É vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios. § 1.<sup>o</sup>. Excetuam-se os cargos de magistério e técnico-científicos, que poderão ser exercidos cumulativamente, ainda que por funcionário administrativo, desde que haja compatibilidade dos horários de serviço. § 2.<sup>o</sup>. As pensões de montepio e as vantagens da inatividade só poderão ser acumuladas, se reunidas, não excederem o máximo fixado por lei, ou se resultarem de cargos igualmente acumuláveis. § 3.<sup>o</sup>. É facultado o exercício cumulativo e remunerado de comissão temporária ou de confiança, decorrente do próprio cargo. § 4.<sup>o</sup>. A aceitação de cargo remunerado importa a suspensão dos proventos da inatividade. A suspensão será completa, em se tratando de cargo eletivo remunerado, com subsídio anual; se, porém, o subsídio fôr mensal cessarão aqueles proventos apenas os meses em que fôr vencido".

Já a Carta de 1937 foi mais radical, voltou à tradição do art. 73 da Constituição de 1891, e por isto dispôs simplesmente: "Art. 159. É vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios".

\* E o Decreto-lei n.<sup>o</sup> 24 de 29 de novembro de 1937 que providenciou sobre a execução do preceito constitucional não só o estendeu aos militares, arts. 2.<sup>o</sup>, 3.<sup>o</sup>, 7.<sup>o</sup>, 8.<sup>o</sup>, quanto vetou a acumulação de proventos de aposentadoria, disponibilidade ou reforma e destes com os de função ou cargo público, art. 4.<sup>o</sup>.

Na mesma orientação o Estatuto dos Funcionários Públicos prescreveu: "Art. 209. É vedada a acumulação remunerada. Esta proibição refere-se a acumulação de funções ou cargos bem como a de cargos e funções", "Art. 211. A proibição do art. anterior estende-se: I — A acumulação de funções ou cargos da União com os dos Estados ou Municípios, bem assim das entidades que exercem função delegada de poder público, ou por este mantidas ou administradas, ou cuja manutenção esteja a seu cargo. II — À disponibilidade e à aposentadoria, bem como ao recebimento de proventos de disponibilidade ou aposentadoria com os de cargo ou função".

E o Código de Vencimentos dos Militares do Exército, Decreto-lei n.<sup>o</sup> 2.186 de 1940, adotou diretriz igual: "Art. 76. É vedada a acumulação de funções ou cargos públicos remunerados da União, dos Estados ou Municípios, bem como de uma e outra dessas entidades, qualquer que seja a forma de remuneração", "Art. 77. É proibida a acumulação de proventos da aposentadoria, disponibilidade ou reforma, bem como a destes com os de função ou cargo público", "Art. 79. O militar que aceitar nomeação para exercer cargo público em comissão com vencimentos fixados em lei, perderá, enquanto durar esse exercício, os proventos da sua patente, mas voltará a recebê-los desde que cesse a comissão" reproduzida nos Códigos respectivos, dos Militares da Armada, Decreto-lei n.<sup>o</sup> 3.759 de 1941, art. 58 e segs., e da Aeronáutica, Decreto-lei n.<sup>o</sup> 4.162 de 1942, art. 133 e segs.



VI — Agora a vigente Constituição de 1946 assim disciplinou a matéria: “Art. 195. É vedada a acumulação de quaisquer cargos, exceto a prevista no art. 96, n.º I, e a de dois cargos de magistério ou a de um destes com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário”.

Aí temos o princípio geral, que é o clássico, vindo de 1891, de 1934 e de 1937, e a exceção, que só existia na Constituição de 1934 e ainda foi restringida no texto da atual.

A questão em foco versa sobre a interpretação da regra geral, do preceito básico, da norma fundamental no assunto, assim enunciada: “é vedada a Acumulação de quaisquer cargos”.

Levantaram-se agora, as distinções apresentadas, e combatidas e afinal completamente destruídas pela maioria da doutrina, pela lei e pela jurisprudência, durante o regime de 1891.

Ficaram excluídos da proibição constitucional os subsídios dos representantes do país? Estão fora da mesma os proventos dos aposentados, reformados, jubilados ou em disponibilidade? Acham-se dela excetuados os soldos dos militares?

Usando a expressão “quaisquer cargos”, quiz a atual Constituição excetuar os casos apontados que sempre se consideraram incluídos nas expressões “cargos públicos civis ou militares” de 1891, “cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios” de 1934 e de 1937, e que, por isto, foram consolidados na legislação ordinária sobre a matéria há mais de cinquenta anos?

Se tivesse em vista fazer exceções, deveria a Constituição ter usado outra locução que não “acumulação de Quaisquer cargos” ou a manter esta, deveria ter excetuado, expressa e declaradamente, os subsídios, os proventos da inatividade ou os soldos, qual fez para o magistério e os cargos técnico-científicos.

Conservando a mesma redação na regra geral, redação que constantemente abrangeu os casos apontados, redação de significado conhecido no país, e não abrindo para estes disposição especial, quis, por certo, o constituinte de 1946 permanecer firme com a orientação dominante do direito pátrio no assunto.

VII — Achou, entretanto, o meu eminente antecessor nesta Consultoria Geral, Dr. Odilon da Costa Manso, em parecer publicado no *Diário Oficial* de 13 de agosto de 1947, págs. 10.893 e 10.894, que “a Constituição de 1946 fornece um novo elemento para a inteligência do texto”, porque “Com efeito, enquanto na velha Carta Magna as acumulações remuneradas eram objeto do art. 73, inscrito no amplo capítulo da “Declaração de Direitos”, na Constituição de 46 o assunto vem regulado no título “Dos Funcionários Públicos (art. 185)” e, “Não me parece, na sistemática da nossa Carta Magna, o Título VIII, — “Dos Funcionários Públicos” — agrupou, tão só, as regras comuns aos cargos civis de nomeação. Os cargos eletivos são tratados nos capítulos próprios ao Poder Legislativo, ou ao Executivo, de igual sorte, os militares se disciplinam à parte, no Título VII, — “Das Forças Armadas”, e, finalmente, “Mas quando o art. 48 veda aos parlamentares, desde a expedição do

diploma, ou da posse, umas tantas atividades, e o artigo 50 prescreve que enquanto durar o mandato o funcionário público ficará afastado do cargo, não se tem em mira o problema das acumulações remuneradas. Outro é o princípio ético em que se fundam, ali, os dispositivos constitucionais. O de que se trata é de decôro e do prestígio do Parlamento, evitando-se que o representante do povo, mal avisadamente, exerça influência, escudado no prestígio do mandato, ou, ao revés, sofra influências pela sedução de vantagens...”, donde concluiu “Essas razões, entretanto, como é de ver, não atingem a situação dos aposentados, ou dos funcionários em disponibilidade, uma vez que eles, pela sua própria condição, recebem proventos que não correspondem ao exercício mas à inatividade. Logo, não vejo, no texto constitucional, a proibição de acumular tais proventos com o subsídio parlamentar”.

Data vênua não me parecem procedentes esses argumentos.

VIII — Quanto à razão sistemática é de no ar que a proibição de acumulações remuneradas sempre foi tratada, entre nós, unida ao regime dos cargos públicos.

A Constituição de 1891 prescreveu-a no mesmo art. 73 que tratou dos cargos públicos civis ou militares, após declarar “Os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros...” E junto dos arts. 74 e 75 que tratavam dos funcionários públicos civis ou militares.

Então, no sistema de 1891, os cargos eletivos eram, qual hoje, tratados noutro título, Da Organização Federal, e noutros textos, nos arts. 16 e 41, e estavam incluídos, apesar disto, pela doutrina, pela lei e pela jurisprudência na disposição daquele art. 73. E a razão não teria sido a ora aduzida pelo meu ilustre antecessor, de que a expressão “cargos públicos civil ou militares” os abrangia, pois estava no capítulo “Declaração de Direitos” que é geral e não restrito aos funcionários. A razão fôra outra, a de que a expressão cargos públicos abrangia todo e qualquer cargo ou função ou na palavra de PEDRO LESSA: “A Constituição Federal contém este preceito de uma rara limpidez: “Os cargos públicos, civis ou militares, são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial, que a lei estatuir, sendo — porém — vedadas as acumulações remuneradas”. Tendo diante de si uma norma tão admiravelmente clara, que fez o legislador ordinário, para violar a Constituição, e satisfazer o seu interesse individual? Onde está escrito — cargo, termo genérico, que abrange tôdas as espécies de funções públicas, desde o cargo de Presidente da República (Constituição, arts. 43, 44 e 45) e os de Senador e Deputado (como se pode verificar em tôdas as nossas leis acerca de eleições, e particularmente nas mais célebres, a lei n.º 3.029, de 9 de janeiro de 1881, a famosa lei Saraiva, e a lei n.º 1.269, de 15 de novembro de 1904) até o de oficial de justiça (Pereira e Sousa, *Dicionário Jurídico, verbo cargo*)...” (Rev. Sup. Trib. Fed. 25-80). Se se quisesse raciocinar com o critério puramente sistemático o preceito excluiria os cargos eletivos pois estava encaixado no final de um artigo referente a cargos públicos civis ou militares e não lá no título ou no capítulo ou no artigo respeitante a cargos eletivos.

As Constituições de 1934, 1937 e 1946, destacando para capítulos anteriores, aqueles arts. 73 a 76 e completando-



se com os títulos "Da Segurança Nacional" e "Dos Funcionários Públicos" ou "Dos Funcionários Públicos", "Dos Militares de Terra e Mar" e "Da Segurança Nacional" ou "Das Forças Armadas" e "Dos Funcionários Públicos" não visaram estabelecer, quanto a eles, entre si ou com outros títulos e capítulos das Constituições respectivas, compartimentos estanques, de tal forma que ficasse de todo impedida a sua inter-comunicação.

Ainda, recentemente, noutro parecer, tivemos oportunidade de assinalar que é preciso o significado de uma palavra usada no texto constitucional através do fim social visado pelo constituinte e não, apenas, pelo critério literal.

Ora a colocação do princípio proibitivo das acumulações no Título dos Funcionários Públicos não impediu que na vigência das Constituições de 1934 e de 1937 sempre se entendesse que abrangia não só os cargos eletivos quanto os cargos militares, ou os judiciais, ou os do Ministério Público, previstos noutros Títulos.

Doutra parte no próprio Título "Dos Funcionários Públicos" há outros artigos que também se referem a diversas categorias de servidores do Estado, que não a funcionários *stricto sensu*, assim o próprio art. 185 e o artigo 187 tratam de cargos judiciais e o artigo 194, parágrafo nários *stricto sensu* assim o próprio art. 185 e o artigo *dores de dano*, que compreende, perfeitamente, *titulares de cargos eletivos*, Presidente da República, Governadores de Estado, Prefeitos.

Bem se pode contestar que os casos excepcionais de acumulação, previstos no art. 185, se aplicam também, aos militares que estão noutro Título.

E, ademais, há textos da Constituição, exclusivamente referentes a funcionários, que não se acham no Título "Dos Funcionários Públicos" quais as disposições dos arts. 50 e 161 § 3.º colocadas, respectivamente, no Título, "A organização Federal", Capítulo "Do Poder Legislativo" e no Título "Das Forças Armadas".

Logo não é possível dar ao critério sistemático, assim tão pouco observado na Constituição, a importância fundamental de derrubar uma interpretação assente há muitos anos na doutrina, na legislação e na jurisprudência.

Nem poderia matéria tão relevante como a que se discute, nem se compreenderia preceito tão importante e tradicional de direito pátrio, por sua natureza geral e imperativa, ficar dependendo para sua eficácia, do simples lugar ocupado na Constituição.

O que é preciso é analisar a expressão constitucional e buscar a sua verdadeira finalidade.

O art. 185 vedou a acumulação de "quaisquer cargos" e a Constituição atual emprega a palavra "cargo" no sentido amplo, já indicado pelos intérpretes da Carta Magna de 1891.

Assim é que o art. 136 a considera sinônima de função pública: "A perda dos direitos jurídicos acarreta simultaneamente a do cargo ou função pública". Já no artigo 14, "cargos" significa claramente "cargos eletivos estaduais", ali se determinando a volta a seus cargos das autoridades estaduais afastadas pela intervenção. E no artigo 62 § 3.º, no julgamento dos crimes de responsabilidade, a palavra cargo abrange o de Presidente da República e a expressão *função pública* enfeixa qualquer ativi-

dade, executiva, legislativa ou judiciária. Os artigos 79, § 2.º, 82, 84, 85 e 139, I, se referem iterativamente, aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, e o parágrafo único do art. 88, e o art. 139, II, *b* à suspensão de suas funções" e afastamento "definitivo das funções". Da mesma forma a Constituição usa os termos "cargo" e "função pública" ao se referir, ao lugar de Juiz e à atividade de magistrado, art. 95, I e 96, I. Semelhantemente, com o Ministério Público, art. 184, os Governadores e os Prefeitos, art. 139, I, *b*, II, *a*, III, V... O parágrafo único do art. 139 refere-se aos "titulares, assim efetivos como interinos, dos cargos mencionados", entre os quais, Presidente e Vice-Presidente da República, Governador, Prefeito...

Por esses simples exemplos verifica-se que a expressão "quaisquer cargos" abrange cargos ou funções de qualquer espécie, eletivos ou não, permanentes ou temporários, da União, dos Estados ou dos Municípios, do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário...

Se é certo que os deputados ou senadores exercem um mandato ninguém ousará contestar que perdem o mesmo mandato no caso de perda dos Direitos políticos ou seja com base no art. 136 que não fala em perda de mandato mas de cargo ou função pública. Se é certo que eles têm subsídio e não vencimentos, o Presidente e o Vice-Presidente da República também recebem subsídios, art. 86, e, não entanto, exercem cargos, arts. 79 § 2.º, 82, 84, 85, etc.

Por que tratá-los diferentemente quanto às acumulações?

Demais o art. 185 perderia a sua finalidade social conhecida e mantida através de todas as Constituições Republicanas, se não abrangesse, como determinou "Quaisquer cargos", se ficassem de fora todos aqueles que não fossem os funcionários públicos civis disciplinados no Título VIII da Constituição.

Poderiam, assim, acumular, os titulares de cargos eletivos na União e nos Estados e nos Municípios, os de cargos judiciais, os de cargos de Ministério Público, etc...

E, assim, a simples colocação do preceito em causa no Título dos Funcionários Públicos viria quebrar toda a sua finalidade social.

E geraria, ademais, outra grande injustiça, pois, *restringia a proibição de acumular com cargos eletivos apenas aos militares*.

De fato. Dispõe o art. 182 da Constituição nos §§ 4.º e 5.º: "O militar em atividade que aceitar cargo público temporário, eletivo ou não, será agregado ao respectivo quadro e somente contará tempo de serviço para a promoção por antiguidade, transferência para a reserva ou reforma. Depois de oito anos de afastamento, contínuos ou não, será transferido, na forma da lei, para a reserva, sem prejuízo da contagem de tempo para a reforma", "Enquanto perceber remuneração de cargo permanente ou temporário, não terá direito o militar aos proventos do seu posto, quer esteja em atividade, na reserva ou reformado".

Eis, categoricamente afirmado que o militar não pode acumular os proventos do seu posto, mesmo se na reserva ou reformado, com cargo público, permanente ou tempo-



rário, eletivo ou não. E, no entanto, pela exegese sistemática do art. 185, de que estamos divergindo, o funcionário civil, aposentado, poderá acumular o respectivo provento com o cargo eletivo.

Seria inadmissível acreditar que o constituinte de 1946 tivesse visado acolher tão grave desigualdade, quisesse estabelecer, sem nenhum motivo plausível, tamanha disparidade de tratamento.

E absurdo, ainda, como discriminação injusta, que o funcionário civil aposentado não pudesse acumular os proventos da aposentadoria com os de qualquer outro cargo público, administrativo, judicial, etc. e os pudesse receber conjuntamente só no caso de se tratar de subsídio.

Qual a razão para tão odiosas diferenciações?

IX — Finalmente não vemos procedência no argumento de que o art. 48 e o art. 50, vedando aos parlamentares o exercício de cargos públicos, não visam obstar acumulações remuneradas mas apenas impedir que eles não exerçam, escudados no prestígio de mandato, influência, ou sofram influência pela sedução das vantagens...

A razão fundamental da proibição de acumular cargos públicos sempre foi evitar que um indivíduo recebesse mais de uma remuneração dos cofres públicos.

Ao lado desta, que é a decisiva e sempre foi a principal, há outras de caráter acessório, quais a da impossibilidade de exercício eficiente de mais de um cargo, a da possibilidade de sedução ou até corrupção com a dádiva de mais de um cargo, a da influência de um cargo sobre outro.

O argumento que, *data vênia*, não aceitamos, descobre para a proibição de acumulação do mandato com cargo público (*estabelecida apenas no art. 48 e não no art. 50*, que é uma consequência e devia estar no Título "Dos Funcionários Públicos") apenas algumas daquelas razões derivadas, particularmente ser o deputado ou senador seduzido com a nomeação para um cargo ou exercer no cargo prestígio decorrente do mandato.

Contrário radicalmente a esse argumento é o texto constitucional que proibiu tal acumulação, é o art. 48, I, b, pelo qual "Os deputados e senadores não poderão: I desde a expedição do diploma: ... b) aceitar nem exercer comissão ou emprego Remunerado de pessoa jurídica de direito público...".

O constituinte visou, também para o deputado ou o senador, a *acumulação remunerada*, usando, expressamente, a expressão *emprego público Remunerado*, atendendo, pois, ainda no caso de mandato legislativo federal, à finalidade básica de obstar o recebimento por um indivíduo de mais de uma remuneração dos cofres públicos.

Ainda a improcedência do argumento aparece para obstar a acumulação do congressista, antes, influi, como motivo acessório também, em outras acumulações. Assim quanto aos magistrados se pode reciocinar da mesma forma, é possível dizer que foram impedidos de aceitar ou exercer outro cargo público para evitar que sejam atraídos pelas vantagens ou abusem de seu prestígio... E, semelhantemente, quanto a todos que exercem cargos públicos de grande importância.

Lógicamente seria mistér, assim proibir a acumulação dos proventos da aposentadoria, reforma ou jubilação com todos os cargos ou funções públicas em que o respectivo titular pudesse exercer *grande influência*... Caberia ao

intérprete pesquisar quais sejam esses empregos de alto prestígio, e só quanto aos mesmos, em que o respectivo *exercício concomitante* passa a ser *perigoso*, abre margem a corrupções ou abusos, será possível a acumulação com a *inatividade*, em que não há qualquer exercício. Já quanto a outros empregos, secundários, em que não aparecesse aquele perigo de exercício simultâneo, permaneceria a impossibilidade de acumular com os proventos da aposentadoria, eis que aí se visou o *exercício*, porém a remuneração...

A simples enumeração destas consequências confirma a improcedência do argumento, da distinção que se procurou fazer ao art. 48, I, b entre *exercício* e *remuneração*, para asseverar que ali se vedou a acumulação de *exercício* e não a *acumulação de remuneração*.

X — Particularmente quanto aos militares, já mostramos, com a transposição dos §§ 4.º e 5.º do art. 182, que a Constituição proibiu, declarada e terminantemente, a acumulação dos proventos de seu posto, quer estejam em atividade, na reserva ou reformado, com a remuneração de cargo permanente ou temporário, eletivo ou não.

É a adoção para os militares do mesmo princípio estabelecido para os civis.

O princípio do § 4.º do art. 182 do Título, Das Forças Armadas, corresponde para os civis no preceito do art. 50 que deveria estar no Título, "Dos Funcionários Públicos".

E o § 5.º do art. 182 é a consagração da regra geral do art. 185, qual sempre se interpretou no direito pátrio.

Foi bom que a Constituição de 1934 e a atual que a seguiu, tivessem ao tratar dos militares especialmente reproduzido os preceitos gerais proibitivos das acumulações remuneradas.

É que, ao tempo de 1891, surgiram dúvidas, a respeito, face à norma, então no art. 74, hoje no princípio do art. 182, de as patentes são garantidas em toda sua plenitude.

Já expusemos, antes, que, mesmo no regime de 1891, a maioria da doutrina, a lei de 1915 e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, entenderam que tal norma não permitia a acumulação do soldo com a remuneração de outro cargo permanente ou temporário.

Atualmente não é possível qualquer incerteza a respeito. O próprio art. 182 que prescreve a garantia da patente, com as vantagens, regalias e prerrogativas a ela inerentes, em toda a plenitude, *esse próprio artigo abre a exceção, declarando, incisivamente*, no § 5.º, que enquanto perceber *remuneração de cargo permanente ou temporário* Não terá direito o militar aos proventos do seu posto, *quer esteja em atividade, na reserva ou reformado*.

XI — Concluimos, destarte, o nosso parecer, no sentido de que pela vigente Constituição, artigos 185 e 182 § 5.º, estão proibidas, também, as acumulações de proventos da inatividade, quer de civis quer de militares, com quaisquer cargos, funções ou mandatos eletivos, e assim, impondo-se não sejam mais pagos aqueles proventos.

Rio de Janeiro, em 17 de fevereiro de 1948. — *Haroldo Teixeira Valadao*.

Nota: Por aviso n.º C-917, de 27-2-48, o Exmo. Senhor Ministro da Justiça comunica haver aprovado este parecer.



## JULGADOS

### PRISÃO ADMINISTRATIVA — SERVIDOR DE AUTARQUIA — AUTORIDADE COMPETENTE PARA A DECRETAÇÃO

— *Aos servidores de autarquias se aplica o disposto no art. 262 do Estatuto dos Funcionários Públicos, em face de equiparação prescrita no art. 327 do Cód. Penal.*

— *Interpretação do art. 262 do Estatuto dos Funcionários Públicos.*

— *Idem do art. 327 do Cód. Penal.*

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

#### ACÓRDÃO

N.º 4.088 (Recurso) — Capital — Recorrente: O Juízo "ex-officio" — Recorrido: José Vicente Ferreira — (Secretaria).

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso de "habeas-corpus" n.º 4.088, da comarca de São Paulo, em que é recorrente o Juízo de Direito "ex-officio", e recorrido José Vicente Ferreira: Acordam ao recurso mantendo, assim, a decisão recorrida, pelo segundo fundamento nela aduzido. (1)

(1) Sentença referida:

Vistos, etc.

Examinado com a devida atenção a espécie destes autos de pedido de "habeas-corpus", em que é impetrante Aníbal Vieira de Barros e paciente José Vicente Ferreira, logo de início verifiquei que o paciente está, efetivamente, sofrendo constrangimento ilegal, por dois motivos de grande relêvo: 1.º) Acha-se preso à ordem de autoridade incompetente, como seja "o delegado Regional do Instituto de Aposentadoria e Pensões" (cf. informações, a fls.); e 2.º) admitido, para argumentar, que ao delegado de uma autarquia seja lícito decretar a prisão administrativa de qualquer de seus funcionários, o paciente já teria cumprido essa pena, porquanto, está privado de sua liberdade há mais de noventa dias (informações, a fls. ), sofrendo, portanto, constrangimento ilegal.

Com efeito, o paciente, acha-se preso administrativamente há mais de 90 dias, com infração do art. 262 dos Estatutos dos Funcionários Públicos Federais, tornando-se, destarte, ilegal a referida prisão.

Os demais fundamentos da decisão recorrida não encontram apóio em lei. E isso porque a prisão administrativa do paciente foi decretada por autoridade legítima; e, por outro lado, o paciente, que é empregado de uma entidade parestatal, é, por isso mesmo, equiparado aos funcionários públicos para os efeitos penais, conforme dispõe o art. 327 do Código Penal, parágrafo único.

É-lhe aplicável, portanto, o citado art. 262 do Estatuto dos Funcionários Públicos Federais. Nem se compreende pudessem ficar as entidades paraestatais privadas de meios para compelir empregados remissos ou fraudulentos a cumprir os seus deveres.

Custas na forma da lei.

São Paulo, 21 de janeiro de 1947 — *Manuel Carlos*, pres. e relator — Foi voto vencedor o do Sr. Des. *Vicente de Azevedo* — *J. C. de Azevedo Marques* — *J. Augusto de Lima* — *Vasconcelos Leme* — *Paulo Costa*.

O art. 319, n.º I, do Código do Processo Penal é muito claro, quando prescreve que a prisão administrativa terá cabimento "contra remissos ou omissoes em entrar para os cofres públicos com os dinheiros a seu cargo, a fim de compeli-los a que o façam".

Ora, a Caixa de "Aposentadorias e Pensões dos Empregados de Transportes e Cargas" não possui as condições de uma repartição fiscal arrecadadora. Simples autarquia, sem autonomia própria, não podendo o seu diretor ou delegado ter as mesmas prerrogativas de funcionário público.

A premência de tempo não me permite fazer um estudo mais aprofundado sobre o assunto, em face da Constituição vigente.

O que não resta a menor dúvida é que o paciente estaria sujeito a processo de apropriação indébita e não ao peculato, como erroneamente entendeu o delegado do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados de Transportes e Cargas, decretando abusivamente a sua prisão administrativa.

Defiro, em consequência, o pedido de fls. e mando que se expeça, "incontinenter", alvará de soltura em favor do paciente, se por aí não estiver preso.

Custas na forma da lei.

P. e I.

São Paulo, 9 de dezembro de 1946. — *Nelson de Noronha Gustavo*.



# DECISÕES ADMINISTRATIVAS

## ACUMULAÇÃO

— *Consulta sobre se a funcionário federal aposentado é permitido exercer a função de despachante municipal em face do art. 14 do E.F.*

— *A respeito do exercício de cargo ou função pelo funcionário aposentado, deve ser considerado o que dispõe o art. 216, do E.F.*

— *Dentre as formas de nomeação estabelecidas pelo art. 14 daquele Estatuto, apenas a de provimento em comissão pode ser atribuída a funcionário aposentado.*

Processo n.º 2.521-48 — Parecer da D.P. do D.A.S.P., em 16-4-48, aprovado pelo diretor-geral. D.O. de 19-4-48.

— O prefeito de São Gonçalo, Estado do Rio de Janeiro, consulta sobre se a funcionário federal, aposentado, é permitido exercer, em face do art. 14 do Estatuto dos Funcionários, a função de despachante municipal, esclarecendo:

a) que essa função não é remunerada pelos cofres municipais; e

b) que os despachantes referidos não gozam de nenhuma das prerrogativas asseguradas aos funcionários municipais.

Regulando a situação dos despachantes municipais, dispõe o Regulamento dos Serviços da Prefeitura de São Gonçalo, art. 164, capítulo XI parágrafo 5.º — *verbis*:

“Os despachantes ficarão sujeitos ao que dispõe o Capítulo VIII, art. 158, relativamente aos funcionários em geral, um tudo o que lhes fôr aplicável”.

Do exposto, se conclui que quanto à situação funcional, os despachantes municipais estão sujeitos às mesmas normas estatuídas para os demais funcionários daquela Prefeitura, o que os identifica, em última análise, aos servidores municipais.

4. Por outro lado, a respeito do exercício de cargo ou função pelo funcionário aposentado, dispõe o art. 16 do Estatuto dos Funcionários, *in verbis*:

“O funcionário aposentado ou em disponibilidade poderá exercer cargo de provimento em comissão, perdendo, porém o provento da inatividade enquanto estiver em exercício”.

5. Verifica-se, pois, que dentre as formas de nomeação, estabelecidas pelo art. 14 daquele Estatuto, apenas

a de provimento em comissão pode ser atribuída a funcionário aposentado.

6. Assim, esta D.P. se manifesta contrariamente à acumulação pretendida, visto não encontrar amparo em lei.

7. Com êste parecer, restitua-se à Prefeitura de São Gonçalo, para os devidos fins.

## ACUMULAÇÃO

— *Consulta sobre se pode ser exercido cumulativamente, o mandato eletivo não remunerado com cargo de carreira do serviço público.*

— *O fato de haver compatibilidade entre o horário do expediente da repartição e o das sessões da Câmara, não exclui a proibição genérica do desempenho cumulativo do exercício do mandato com o da função pública.*

— *Por outro lado, administrativamente, carece de importância o fato de não ser remunerado o desempenho do mandato, cumprindo, de qualquer modo, que o funcionário seja afastado do cargo.*

Processo n.º 1.752/48 — Parecer da D.P. do D.A.S.P., em 16-3-48, aprovado pelo Diretor-geral. — D.O. de 19-3-48.

— Trata-se saber se Engenheiro Agrônomo, classe J, do Quadro Permanente do M. Ag., eleito vereador à Câmara Municipal do Estado do Paraná, pode exercer, cumulativamente, o mandato eletivo com o cargo público de que é ocupante.

2. Esclarece o interessado que o mandato não é remunerado, sendo as sessões da Câmara, além de poucas, realizadas ordinariamente à noite, portanto fora da hora do expediente.

3. Examinando o assunto, entende esta D.P. que as razões apresentadas, no caso em tela, não são suficientes para determinar tratamento especial, à vista dos fundamentos de caráter genérico que ditaram o parecer do Consultor Jurídico do D.A.S.P., no Processo n.º 8.599-47, publicado no *Diário Oficial* de 10-1-48.

4. Ademais, convém acentuar que o fato de haver compatibilidade entre o horário do expediente da repartição e o das sessões da Câmara não exclui a proibição genérica do desempenho cumulativo do exercício do mandato com o da função pública.

5. Por outro lado, administrativamente, carece de importância o fato de não ser remunerado o desempenho do mandato, cumprindo, de qualquer modo, que o funcionário



seja afastado, para esse efeito, do exercício do cargo.

6. Com esses esclarecimentos restituo o processo à D.P.A.

### ACUMULAÇÃO

— *Do cargo de professor da cadeira de Plantas Oleaginosas, Óleos Vegetais e Indústria de Óleos, com o de Diretor do Instituto Nacional de Óleos.*

— *O cargo de diretor, no caso presente, se enquadra entre os de natureza técnica e científica. Não é acessível a qualquer cidadão. Exige-se do candidato, conhecimento especializado do assunto, isto é, daquilo de que cuida o Instituto. A correlação de matérias é evidente e a compatibilidade de horários é matéria de fato que não está em causa.*

Processo n.º 959/48 — Parecer do Consultor Jurídico do D.A.S.P., aprovado pelo Diretor-Geral, em 16-3-48. — D.O. 1-4-948.

— Na forma do art. 2.º do Decreto-lei n.º 3.57, de 21-9-41.

“O Instituto Nacional de Óleos será dirigido por um diretor, designado pelo Presidente da República dentre os funcionários do Ministério da Agricultura, de reconhecida capacidade no assunto e percebendo a gratificação de função criada pelo Decreto-lei número 2.434, de 20-7-40”.

2. A função gratificada de diretor, criado pelo Decreto-lei n.º 2.434, de 20-7-40, foi instituída, diz este texto, pelo Decreto-lei n.º 2.138, de 12-4-40. Do exame deste último diploma que criou o Instituto Nacional de Óleos se verifica que a sua direção ficaria “a cargo do professor da 19.ª cadeira da Escola Nacional de Agronomia. Posteriormente a referida 19.ª cadeira foi suprimida nesta Escola (Dec.-lei 3.527) devendo a matéria que constituía o seu objeto ser lecionada, obrigatoriamente, nas condições previstas em regimento, no Instituto Nacional de Óleos”, pelo atual professor da da 19.ª cadeira” ao qual foram no mesmo ato “assegurados os benefícios do Decreto-lei n.º 2.895, de 21-12-40” (remuneração e gratificação de magistério).

3. Cogita-se, neste processo, da possibilidade de exercício cumulativo do cargo de professor da aludida cadeira 19.ª (Plantas Oleaginosas, Óleos Vegetais e Indústria de Óleos) com o de diretor, atualmente padrão O, ambos do mesmo Instituto Nacional de Óleos.

4. À luz do art. 185 da Constituição parece-me que sim. O cargo de diretor, no caso, se enquadra entre os de natureza técnica ou científica. Era, a princípio, privativa de determinado titular, cujo cargo participava de ambos os qualificativos. Hoje deve ser desempenhado por

quem, dentre determinado grupo de funcionários, possua “reconhecida capacidade no assunto”. Não é acessível a qualquer cidadão. Exige-se do candidato conhecimento especializado, de caráter técnico e científico, do assunto, isto é, daquilo de que cuida o Instituto. A correlação de matérias é evidente e a compatibilidade de honorários é matéria de fato que não está em causa. Assim também opinou o ilustre e operoso Consultor Jurídico do Ministério da Agricultura.

1. A circunstância alegada de que o professor não está ministrando aulas não invalida a tese da legitimidade da acumulação. Como a relativa à compatibilidade de honorários é questão menor para cuja apreciação o processo não oferece elementos seguros de convicção.

6. Nesta conformidade não vejo obstáculos, em princípio, e em face do art. 185 da Constituição, à acumulação pretendida.

### DIÁRIAS

— *Concessão a servidor que, designado pelo respectivo chefe, se afasta da sede para homenagear colega falecido.*

— *A concessão de diárias está regulada pelo art. 130 do E.F.. Ora, como a tarefa de que foram incumbidos os servidores em causa não se inclui entre as atribuições inerentes aos cargos respectivos, é óbvio que nesse caso não tem cabimento a concessão de diárias.*

Processo n.º 2.087-48 — Parecer da D.P. do D.A.S.P., em 29-3-48, aprovado pelo Diretor-Geral. D.O. de 6-4-48.

— A Secretaria Geral do Ministério da Guerra consulta o D.A.S.P. sobre a legalidade de concessão de diárias a servidor que, designado pelo respectivo chefe, se afasta da sede, para homenagear colega falecido.

2. Tem origem a consulta em fôlhas explicativas de despesas com diárias, remetidas pela Escola Militar de Resende, àquela Secretaria, e das quais constam os nomes de vários servidores, todos lotados na referida Escola.

3. Conforme consta do processo, os mencionados Serventes foram designados para representar os funcionários civis do citado estabelecimento de ensino militar, acompanhando o corpo de ex-servidor, como última homenagem de seus colegas.

4. Ao examinar o assunto, verificou esta D.P. que, de acordo com o estabelecido no art. 130 do E.F., “ao funcionário que se deslocar da sede, no desempenho de suas atribuições, poderá ser concedida uma diária a título de indenização das despesas de alimentação e pousada”.

5. Ora, como a tarefa de que foram incumbidos os servidores em causa não se inclui entre as atribuições ine-



rentes aos cargos respectivos, é óbvio que nesse caso não tem cabimento a concessão de diárias.

6. Com este parecer, a D.P. opina pela restituição do processo à Secretaria Geral do Ministério da Guerra.

## DISPONIBILIDADE

— *Pedido de classificação.*

— *Em face do espírito do artigo 24, do A.D.C.T., não devem prevalecer direitos implícitos em normas administrativas expedidas com o único objetivo de dar cumprimento ao mencionado dispositivo constitucional, desde que se contraponham à doutrina e jurisprudência firmadas sobre a matéria.*

Processo n.º 1.166/48 — Parecer da D.P. do D.A.S.P., em 19-3-48, aprovado pelo Diretor-geral. D.O. de 29-3-48.

Funcionário em disponibilidade no cargo da classe 23 da carreira de Engenheiro do Quadro Suplementar do M.F., requer seja apostilado o respectivo decreto, a fim de ser a sua disponibilidade concedida na classe 26.

2. Cumpre esclarecer, conforme consta do processo, que o interessado pediu exoneração do cargo da classe J, da carreira de Engenheiro do Quadro I, Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, de acordo com o disposto no § 1.º do art. 2.º do Decreto-lei n.º 24, de 29-11-37, visto ter optado pelo de professor catedrático de Prática Profissional e Organização do Trabalho da Escola Nacional de Belas Artes da Universidade do Brasil (Decretos de 27-1-38, publicado no D.O. de 1-2-38 — fls. 24).

3. Baseado no art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o funcionário em apêço, em petição datada de 26-9-46, requereu fosse posto em disponibilidade em cargo da classe 23 da carreira de Engenheiro.

4. Posteriormente, em aditamento àquele pedido, solicitou fosse a referida disponibilidade feita na classe 26, "em virtude da promoção, por antiguidade, a que tinha o peticionário incontestável direito".

5. Ao se manifestar a respeito, o Serviço de Pessoal do Ministério da Fazenda (S.P.F.), acentuou que a pretensão não tem amparo legal, porquanto, à época em que se verificou a vaga, já havia sido o requerente regularmente exonerado do cargo que ocupava embora o pedido houvesse merecido parecer favorável do informante da Seção Administrativa daquele Serviço.

6. Encaminhando o processo, a Direção Geral da Fazenda Nacional ratificou as conclusões do S.P.F.

7. Do exame do assunto, entende esta D.P. que o pedido inicial do interessado (item 3) encontra amparo no art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que dispõe, *in verbis*:

"Art. 24. Os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam funções de magis-

tério, técnicas ou científicas e que, pela desacumulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937, e Decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro do mesmo ano, perderam cargo efetivo, são nele considerados em disponibilidade remunerada até que sejam reaproveitados, sem direito aos vencimentos anteriores à data da promulgação deste Ato".

2. Ora, em virtude do citado Decreto-lei n.º 24, de 1937, o requerente perdeu o cargo da classe J da carreira de Engenheiro, devendo ser "nele" considerado em disponibilidade, conforme determina o citado art. 24, sem levar em conta a situação em que estaria se não tivesse pedido exoneração, por exigência legal. Essa última hipótese somente seria possível se se reconhecesse a ilegalidade do ato da exoneração, revestindo-se a disponibilidade concedida pelo preceito constitucional dos característicos de reintegração, hipótese que se não coaduna com os termos do mencionado art. 24.

9. Convém acentuar, todavia, que o cargo de engenheiro, ocupado pelo requerente, embora da classe J, era acrescido de cotas fixas, *ex-vi* do parágrafo único do artigo 23 da Lei número 284, de 28 de outubro de 1936.

10. Mais tarde, o Decreto-lei n.º 1.847, de 7 de dezembro de 1939, que reorganizou os quadros do Ministério da Fazenda, incluiu os cargos beneficiados com cotas em Quadro Suplementar e adotou uma escala de padrão de vencimentos correspondentes à remuneração que percebiam os respectivos ocupantes, com pequenas variações.

11. Dêse modo, os vencimentos da classe J da carreira de Engenheiro do Ministério da Fazenda correspondiam na realidade, aos da classe 23, de acordo com o novo critério.

12. Por outro lado, em contraposição ao alegado direito de ser promovido à classe 26 (item 4), faz-se mister notar que Tito Prates da Fonseca se refere a um "direito condicional à promoção" ("Lições de Direito Administrativo" — 1943 — pág. 219), mas, no caso em estudo, nem mesmo existiu esse pressuposto direito, porquanto ao ocorrer a vaga que poderia ser provida pelo interessado, ele não mais era acupante do cargo de engenheiro, em virtude de haver optado por outro. Isso porque o decreto que o exonerou foi publicado no *Diário Oficial* de 1-2-38, enquanto que o ato de aposentadoria do ocupante da classe K que determinou a abertura da referida vaga, somente foi publicado no *Diário Oficial* de 5-9-38.

13. Corroborando com essa tese, tendo em vista a liberalidade da legislação brasileira sobre a matéria, doutrina Temístocles Brandão Cavalcânti que "uma vez aberta a vaga, se estabelece para o funcionário uma situação jurídica, cuja conclusão só dependia da realização da condição, que era a abertura da vaga" ("Tratado de Direito Administrativo", 1942 — Volume III, pág. 238).

14. Assim, forçoso é concluir que, em face do espírito do citado artigo 24, não devem prevalecer direitos implícitos em normas administrativas expedidas com o único objetivo de dar cumprimento ao mencionado dispositivo constitucional, desde que se contraponham à doutrina e jurisprudência firmada sobre a matéria.



15. Nessas condições, esta D.P. opina por que seja indeferida a pretensão do requerente, restituindo-se o processo ao Ministério da Fazenda, para os devidos fins.

### EQUIPARAÇÃO

— *Extensão dos benefícios do art. 23 do A.D.C.T. ao pessoal mensalista e diarista de estabelecimentos militares, admitido na forma do Dec.-lei n.º 3.490/41, e pago pela economia própria desses estabelecimentos.*

— *Desde que o Decreto-lei n.º 3.490, de 2-8-1941, permite a existência de servidores mensalistas e diaristas, pagos pela renda dos estabelecimentos onde servem, assegurando-lhes as mesmas vantagens e regalias atribuídas ao pessoal extranumerário da União — (art. 2.º), lógico se afigura que aos mesmos se devem garantir, por extensão, o direito de gozar dos benefícios do art. 23, do referido Ato.*

Processo n.º 1.674/48 — Parecer da D.P. do D.A.S.P. em 24-3-48, aprovado pelo Diretor Geral D.O. de 2-4-48.

— No processo, a S.G.M.G. solicita reexame do parecer emitido no processo n.º 8.350-47, pelo qual o D. A.S.P. entendeu não ser aplicável o art. 23 do Ato Constitucional ao pessoal mensalista e diarista dos estabelecimentos industriais e outros, do Ministério da Guerra, admitido na forma do Decreto-lei n.º 3.490, de 2-8-41, e pago pela economia própria desses estabelecimentos.

2. Para justificar o pedido, a S.G.M.G., alegou o pronunciamento do D.A.S.P. no processo n.º 8.727-47, reconhecendo a aplicação do art. 18, parágrafo único, do aludido Ato a ex-combatente da F.E.B., pago pelo Fundo Aeronáutico, sob o fundamento de que, no caso, é secundária a forma por que é efetuado o respectivo pagamento (D.O. 13-2-48).

3. O art. 23, citado, mandou efetivar os funcionários interinos que contassem, em 18-9-46, mais de 5 anos de exercício, e equiparou aos funcionários efetivos, para diversos efeitos, os extranumerários que contassem mais de 5 anos de serviço em função de caráter permanente ou que houvessem ingressado mediante prova de habilitação.

4. Quis se referir assim, o ato constitucional aos servidores da União que recebem pela verba própria, ou seja, a verba "Pessoal", em suas várias consignações e sub-assignações.

5.º Por essa razão, e diante da multiplicidade de casos concretos submetidos ao seu estudo, o D.A.S.P. julgou conveniente fixar um critério geral e uniforme, a respeito do assunto.

6. Tal norma só poderia ser a de apenas considerar amparados pelo art. 23 os servidores que recebem vencimento ou salário pela verba "Pessoal", visto parecer ao D.A.S.P. que esse entendimento era o que melhor se ajustava às intenções do questionado dispositivo do Ato Constitucional.

7. Hipóteses ocorrem, todavia, que, pelos característicos peculiares de que se revestem, justificam excetuar-se aquela regra geral, sem torná-la inoperante.

8. Nessa categoria se incluem as admissões de pessoal, à conta do Fundo Aeronáutico e do Fundo Naval, por não se tratar de retribuição por outra verba orçamentária, mas sim de pagamento custeado por um recurso financeiro especial.

9. Vale salientar que, no tocante ao Fundo Naval, é expressa a autorização na lei para a compensação financeira de pessoal, ex-vi do Decreto-lei n.º 7.363, de 8-3-44, que permite a aplicação desse recurso no "pagamento de pessoal de qualquer categoria funcional".

10. Ora, se também o Decreto-lei n.º 3.490, inicialmente referido (item 1) permite a existência de servidores, mensalistas e diaristas, pagos pela renda dos estabelecimentos onde servem, assegurando-lhes as mesmas vantagens e regalias atribuídas ao pessoal extranumerário da União (art. 2.º), lógico se afigura que, aos mesmos se devem garantir os benefícios do art. 23 do referido Ato.

11. Dêste modo, em face do parecer proferido no processo n.º 8.727-47, e das razões em que se baseou, poder-se-á reconhecer, por extensão, aos mensalistas e diaristas admitidos na forma do Decreto-lei n.º 3.490, direito a gozar das medidas excepcionais previstas no citado art. 23.

12. E' certo que, naquele processo se cogitava da aplicação do parágrafo único do art. 18. há a referir, contudo, que a finalidade, evidentemente benévola, de ambos os dispositivos, foi idêntica, procedendo, assim, a igualdade de tratamento dos grupos distintos de servidores, sob que os mesmos respectivamente incidiram.

13. Nestas condições, esta D.P. reconsiderando seu parecer anterior, opina pela restituição do processo à S.G.M.G.

### EQUIPARAÇÃO

— *Nos termos do art. 23 do A.D.C.T., de ocupante de função da série funcional de Auxiliar de Escritório, na qual ingressou na forma do art. 31 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-1943.*

— *Em virtude de entendimento que reconheceu o direito de acesso dos praticantes de escritório à S.F. de Auxiliar de Escritório, deve-se considerar atingido pelo referido dispositivo constitucional o ocupante da série funcional acima mencionada, que nela ingressou na forma do art. 31 do D.L. número 5.175, de 7-1-1943.*



Processo n.º 8.136-45 — Parecer da D.P. do D.A.S.P., em 23-4-1948 — D.O. de 28-4-1948.

A Divisão do Pessoal do Ministério da Educação e Saúde (D.P.E.), consulta, se é lícito reconhecer o direito aos benefícios outorgados pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a extranumerário-mensalista ocupante de função da série funcional de Auxiliar de Escritório, na qual ingressou na forma do art. 31 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943.

2. A servidora, cuja situação ora se focaliza exercia anteriormente função de Praticante de Escritório, na virtude de haver sido aprovada em prova de habilitação promovida pelo D.A.S.P. Em 11 de janeiro de 1946, foi admitida na série em que hoje se encontra. (Parecer número 6.112, de 1-11-45, do D.A.S.P.).

3. Reside a dúvida da D.P.E. na circunstância de não haver a mensalista prestado a prova regulamentar para ingresso naquela S.F., resultando ter sido admitida de acordo com o art. 31, do Decreto-lei citado, como já foi visto (item I).

4. Cumpre salientar que o D.A.S.P., emitiu parecer em 25-11-46, reconhecendo o direito de acesso dos praticantes de escritórios à S.F. de Auxiliar de Escritório.

5. Examinando o caso presente, conclui a interessada atingida pelo artigo 23 do Ato Constitucional, de vez que a sua investidura na função que ocupa obedeceu, em face daquele entendimento, aos dispositivos legais reguladores da admissão de extranumerários mediante prova de habilitação.

6. Com este parecer, restitui o processo à D.P.E.

## GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO

— *A extranumerário amparado pelo artigo 23 do A.D.C.T.*

— *Sendo o art. 23 do Ato Constitucional, concessivo de benefícios, a vantagem em lide deve ser assegurada desde a data da vigência da Constituição, obedecendo-se, quanto ao pagamento, às normas da legislação comum, isto é, terá o interessado direito ao recebimento da gratificação a partir da data do Diário Oficial que publicou a sua designação.*

Processo n.º 2.032-48 — Parecer da D.P. do D.A.S.P., em 30-3-1948 — D.O. de 2-4-1948.

No processo, em que o Conselho Federal de Comércio Exterior solicita audiência do D.A.S.P., Economista, referência XXXIX, da respectiva T.N.S., exercendo a função de Chefe da Seção de Pesquisas Econômicas da Secretaria do Conselho, requer lhe seja paga a gratificação, correspondente ao período de 1-1-48 a 5-2-48, sem

prejuízo, de pleitear, oportunamente, o recebimento daquela gratificação, quanto ao período compreendido no exercício financeiro de 1947.

2. O interessado, justificando o requerimento, acentuou, em resumo:

a) que foi pela Portaria n.º 10, de 15-4-47, publicada no D.O. de 24-4-47, designado para exercer a função de Chefe da Seção de Pesquisas Econômicas das Secretarias do Conselho;

b) que está amparado pelo art. 23 do Ato Constitucional, conforme os atos publicados nos *Diário Oficial* de 13-1-48, 17-3-48 e 26-2-48;

c) que, tendo em vista essa circunstância, foi apostilada sua portaria de designação;

d) que, em consequência dessa apostila já recebeu a gratificação correspondente ao mês de fevereiro, calculada a partir de 6-2-48, data daquela apostila;

e) que o Senhor Presidente da República aprovou a Exposição de Motivos n.º 1.142-47, do D.A.S.P., em virtude da qual os extranumerários amparados pelo citado artigo 23, passaram a perceber a gratificação de função de chefia (D.O. de 6-12-47);

f) que, assim, tal vantagem lhe é devida a partir da data da publicação do despacho do Senhor Presidente da República no *Diário Oficial*; e

g) que, assim, julga-se "com direito ao recebimento da gratificação de função, no corrente exercício financeiro de 1948 a partir de 1 de janeiro e não 6 de fevereiro, data da assinatura da apostila".

3. A S.A. daquele Conselho opinou por que fôsse ouvido o Senhor Assessor Jurídico, sugestão aceita pela Secretaria do mesmo Conselho.

4. Manifestando-se a respeito, o Assessor Jurídico reconheceu que tem o servidor em apreço "direito a perceber a gratificação relativa à função para que foi designado, e a partir da data da designação — 15 de abril de 1947". Entretanto, sendo possível que casos semelhantes existam nos diversos setores da Administração, para os quais deverão ser aplicadas decisões uniformes, o Assessor Jurídico sugeriu fôsse solicitada a audiência do DASP.

5. A respeito, esclarece esta D.P. que, no seu entender, sendo o artigo 23 do Ato Constitucional, concessivo de benefícios, a vantagem em lide deve ser assegurada desde a data da vigência da Constituição, obedecendo-se, quanto ao pagamento, às normas da legislação comum.

6. Tendo sido o requerente designado para a função de Chefe da Seção de Pesquisas Econômicas do referido Conselho mediante portaria publicada no D.O. de 24-3-47, tem êle, evidentemente direito ao recebimento da respectiva gratificação a partir dessa data.

7. Com este parecer esta D.P. restitui o processo à Secretaria do Conselho Federal de Comércio Exterior.

## LICENÇA

— *Concessão a extranumerário amparado pelo art. 23 do A.D.C.T., para tratamento de saúde.*



— O tempo em que o extranumerário-diarista ou tarefeiro estiver afastado, por motivo de licença para tratamento de saúde, não deve ser computado, na contagem respectiva para o efeito do art. 23, à vista do que dispõe o art. 7.º do Decreto-lei n.º 6.631-44.

Processo n.º 2.938-48 — Parecer da D.P. do D.A.S.P., em 10-4-48, aprovado pelo Diretor-geral — D.O. de 14-4-48.

— A Diretoria do Pessoal do Ministério da Aeronáutica consulta o D.A.S.P. como proceder em relação à concessão de licença para tratamento de saúde a extranumerário.

2. Motivou a consulta o requerimento de extranumerário-diarista do Parque de Aeronáutica dos Afonsos, que, julgando-se amparado pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, solicita retificação do fundamento legal das licenças para tratamento de saúde que lhe foram concedidas posteriormente à data da promulgação daquele Ato.

3. O interessado, segundo consta do processo, foi admitido em 1 de agosto de 1941. Desde essa data até o dia 18 de setembro de 1946, quando foi promulgada a Constituição Federal, contaria mais de cinco anos de exercício, o que lhe garantiria o benefício previsto no art. 23 do referido Ato.

4. Acontece, todavia, que nesse período de tempo teve o aludido servidor diversas faltas ao serviço, além das licenças para tratamento de saúde que lhe foram concedidas na forma do item I, art. 2.º, do Decreto-lei n.º 6.631-44, o que, totalizado, perfaz um número de dias que reduz o tempo de serviço a 4 anos, nove meses e 14 dias, impedindo-o dessa forma, de beneficiar-se com a regalia de que trata o referido art. 23.

5. O tempo em que o extranumerário-diarista ou tarefeiro estiver afastado, por motivo de licença para tratamento de saúde, não deve ser computado, na contagem respectiva para o efeito do art. 23, à vista do que dispõe o art. 7.º do Decreto-lei n.º 6.631, de 27 de junho de 1944, *verbis*:

“Art. 7.º Em gozo de licença, o diarista ou tarefeiro não contará tempo para qualquer efeito”.

6. Assim, entende esta D.P. que não se deve retificar o fundamento da licença em lide, uma vez que o beneficiário não se encontra amparado pelo preceito constitucional.

7. Com este parecer, restituo o processo à D.P. do Ministério da Aeronáutica.

### POSSE E EXERCÍCIO

— De escriturário promovido a oficial administrativo quando se achava em gozo de férias.

— Sendo a posse o ato que investe o cidadão em cargo ou função, não poderá o interessado perceber vencimentos como Escriturário classe G, e sim como Oficial Administrativo, classe H, não obstante ao ser empossado, estar em gozo de férias;

— No caso em tela, é dispensável a entrada em exercício visto como, de acordo com o art. 146 do E.F., o funcionário em gozo de férias não interrompe o exercício.

Processo n.º 1.915-48 — Parecer da D.P. do D.A.S.P., aprovado pelo Diretor-Geral em ... 24-3-48 — D. O. de 2-4-48.

— No processo que a DPE encaminha a esta D.P. cogita-se de saber qual a situação de, Escriturário, classe G, nomeado, em dezembro de 1947, para o cargo da classe H, da carreira de Oficial Administrativo, de acordo com o art. 14, item I, do Decreto-lei n.º 1.713, de 1939, combinado com o art. 1.º, item I, do Decreto-lei n.º 8.700, de 1946, e que tomou posse durante o gozo de férias.

2. Aquela Divisão, ao examinar o assunto, foi de parecer:

a) que o interessado deve receber os vencimentos relativos ao cargo de Oficial Administrativo, a partir da data de posse, de vez que as férias são contadas, para qualquer efeito, como de efetivo exercício e são gozadas anualmente, independentemente do cargo ocupado; e

b) que a lei não impede que o funcionário tome posse durante o gozo de férias, de outro cargo para o qual foi nomeado, nem o obriga a interromper as férias para assumir o exercício do novo cargo.

3. Do exame do assunto, verificou esta D.P. e é de parecer:

a) que, de acordo com o art. 146 do Estatuto, “durante as férias o funcionário terá direito a todas as vantagens, como se estivesse em exercício”;

b) que, assim a partir da posse no novo cargo, o funcionário de que se trata tem direito a percepção dos vencimentos correspondentes;

c) que, sendo, como é, a posse o ato que investe o cidadão em cargo ou função, não poderá o interessado perceber vencimentos como Escriturário, classe G, e sim como Oficial Administrativo classe H, não obstante, ao ser empossado, estar em gozo de férias.

d) que não se argumente ser no caso, indispensável a entrada em exercício, visto como, de acordo com aquele dispositivo do E.F., o funcionário em gozo de férias não interrompe o exercício;

e) que, em última análise, não se trata de primeira investidura, para a qual, além da posse, se exige a formalidade complementar, acessória, da entrada em exercício, dispensável, no caso, uma vez que, de acordo com a lei, era como se o interessado estivesse em pleno exercício;

f) que, além do mais, a nomeação especial de ocupante da classe final da carreira de Escriturário para a ini-



cial de Oficial Administrativo reveste-se das características de uma promoção, *sui generis*, no entender desta D.P.;

g) que, nessas condições, não vê esta D.P. como possa o interessado receber os vencimentos correspondentes ao cargo da classe G da carreira de Escrivão, vinculado, como se acha, ao cargo da outra carreira, desde o momento em que neste foi empossado.

4. Com êstes esclarecimentos, esta D.P. propõe a restituição do processo à D.P.E.

## PROMOÇÃO

— *Classificação por antiguidade — interpretação do parágrafo único do art. 53 do E.F. face ao Decreto-lei n.º 5.938, de .... 28-10-43.*

— *A caducidade do parágrafo único do artigo citado não decorre daquele diploma legal mas da lei intermediária de proteção à família. Com o último diploma baixado para reger a espécie ele tem afinidade e não seria incompatível. E tanto assim é que figurou no texto primitivo do E.F. ao lado do corpo do art. 53, cuja vigência, afinal, foi restabelecida em toda a sua plenitude.*

— *A lei represtinatória de 1943 para resuscitar a regra especial do parágrafo único do art. 53 deveria a ele referir-se expressamente, ou reproduzi-lo por inteiro, como o fez em relação ao corpo do artigo. Não o tendo feito, não é possível invocá-lo hoje para reger os desempates da classe inicial. Êstes deverão ter a solução única preconizada no corpo do art. 53 do E.L., hoje art. 1.º do Decreto-lei n.º 5.938.*

Processo n.º 1.514-48 — Parecer do Consultor Jurídico do D.A.S.P., em 9-3-48, aprovado pelo Diretor-Geral — D.O. de 15-3-48.

— O E. F. (Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39) no art. 53 estabeleceu a seguinte norma:

“Na classificação por antiguidade, quando ocorrer empate, terá preferência o funcionário que tiver mais tempo de serviço no Ministério; em caso de novo empate, o que tiver mais tempo de serviço federal; havendo ainda, empate, sucessivamente, o funcionário com prole, o casado o mais idoso.

Em parágrafo único, editou regra especial:

“Quando se tratar de classe inicial, o desempate será feito, em primeiro lugar, pela classificação obtida no concurso”.

2. O Decreto-lei n.º 3.200, de 19-4-41, que dispôs sobre a organização e proteção da família, no art. 26, estabeleceu:

“Em equivalência de condições, terá preferência para nomeação para cargo ou admissão como extranumerário, do serviço público federal, estadual ou municipal e bem assim para promoção, ou melhoria, conforme o caso, o casado, com relação ao solteiro, e dentre os casados, o que tiver maior número de filhos.

§ 1.º Observar-se-á a mesma preferência, nos termos deste artigo, quando se tratar da reversão ou aproveitamento de inativos.

§ 2.º Em se tratando de promoção por antiguidade, prevalecerá sobre o critério desta e do número da prole.

§ 3.º Quando para promoção por merecimento houver de ser organizada lista, nela se fará menção do estado civil e do número de filhos dos candidatos”.

3. Pelo Decreto-lei n.º 3.284, de 19-5-41, foi dada nova redação ao artigo 26 e seus parágrafos, do Decreto-lei n.º 3.200, *in verbis*:

“Art. 26. Entre os candidatos ao provimento de cargo ou função de extranumerário, no serviço público federal, estadual ou municipal, terá preferência, em igualdade de condições:

- a) o candidato casado ou viúvo que tiver maior número de filhos;
- b) o candidato casado; e
- c) o candidato solteiro que tiver filhos reconhecidos.

§ 1.º Na classificação por antiguidade, para efeito de promoção, no caso de empate no tempo de classe, terá preferência, sucessivamente:

- a) o funcionário casado ou viúvo que tiver maior número de filhos;
- b) o casado;
- c) o solteiro que tiver filhos reconhecidos;
- d) o que tiver maior tempo de serviço no Ministério;
- e) o que tiver maior tempo de serviço público federal, civil ou militar; e
- f) o mais idoso.

§ 2.º Em igualdade de condições de merecimento, para efeito de promoção, ou de melhoria de salário, o desempate será feito de acordo com o critério estabelecido no parágrafo anterior.

§ 3.º Não serão considerados, para efeito deste artigo, e dos parágrafos anteriores, os filhos maiores, e os que exerçam qualquer atividade remunerada.

§ 4.º Também, não será considerado, para os mesmos efeitos, o estado de casado, desde que ambos os cônjuges sejam servidores do Estado”.



4. Finalmente, o Decreto-lei n.º 5.938, de 28-10-43, que estabeleceu "critério para desempate de antiguidade e merecimento, para efeito de promoção", dispôs:

"Art. 1.º Na classificação por antiguidade, quando ocorrer empate, terá preferência o funcionário que tiver mais tempo de serviço no Ministério; em caso de novo empate, o que tiver mais tempo de serviço público federal; havendo ainda empate, sucessivamente, o funcionário com prole, o casado e o mais idoso.

Art. 2.º Em igualdade de condições de merecimento, proceder-se-á ao desempate, em primeiro lugar, pela antiguidade de classe e, a seguir, pela forma determinada no art. 1.º.

Art. 3.º As atuais classificações por ordem de antiguidade e as listas triplas referentes às promoções do segundo quadrimestre do corrente ano, organizadas na conformidade da legislação anterior, não serão alteradas".

5. A transcrição dos textos se impunha porque o que se discute neste processo é a vigência do parágrafo único do art. 53 do E.F., ou melhor se a regra especial ali contida para o desempate nas classes iniciais subsiste ainda, a despeito da regulamentação legal dada ulteriormente, ao assunto.

6. A lei posterior revoga a anterior Lei de Int. ao Cód. Civil) quando:

- a) expressamente o declare;
- b) seja com ela incompatível;
- c) regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

7. A primeira hipótese não se verificou. Em nenhum dos textos mencionados se alude ao art. 53 do E.F. ou ao seu parágrafo único.

8. Existe, porém, colisão entre o parágrafo único do art. 53 do E.F. e os Decretos-leis 3.200 e 3.2984?

Parece que sim. A chamada lei de proteção à família deu preferência absoluta aos critérios extra-funcionais, no caso de empate, tanto para o provimento como para a promoção. Operou-se, desta forma, uma subversão geral das regras estatutárias. Estas, tanto na classe inicial, como nas demais, dava primazia aos fatores direta ou indiretamente ligados ao exercício do cargo ou função, enquanto que a lei nova, invertendo a ordem de valores, degradou aqueles elementos de aferição do mérito, para segundo plano. Este propósito ressalta inequivocamente dos textos transcritos e não seria lógico que ele vingasse, regendo os desempates, no caso de provimento, caducasse em se tratando de classe inicial para ressurgir, imperativamente, ao regular hipótese que ocorressem nas demais classes.

Este colapso, em benefício da regra especial do parágrafo único do art. 53 do E.F., seria inexplicável no sistema preconizado na lei de proteção à família. Seria incompatível com a regra nova que procurou desde o ingresso colocar a solução dos empates sob a influência de fatores extracurriculares. Suprimir, portanto, a classe inicial de um critério geral e indistinto, segundo a letra

e o espírito da lei, não me parece conforme a regra de hermenêutica contida na Lei de Int. ao Cód. Civil (Artigo 2.º, 21 do Decreto-lei n.º 4.657, de 4-9-42).

A regra do parágrafo único do artigo 53 do E.F. não se afina antes, colide com a estabelecida com o propósito de proteger a família. Não se poderá enquadrá-la entre as que podem sobreviver, ao lado, ao par da lei nova (Lei de Int. arts. 2.º e 22). Para tanto seria necessário encontrar entre elas elementos de identidade ou afinidade, coordenação ou compatibilidade. Mas isto não ocorre, como ficou dito. O propósito da lei nova foi dar ingresso a fatores de outra índole, a motivos alheios à vida funcional. Não cabe aqui fazer a crítica desta inovação. visceralmente contrária ao sistema do mérito. Sendo legal a ela há de dobrar-se o intérprete.

9. Quando foi baixado o Decreto-lei n.º 5.938, que restabeleceu o corpo do art. 53 do E.F. na sua redação primitiva, tanto este como o seu parágrafo único estavam revogados por incompatibilidade, pelas leis de proteção a família. Houve, ainda, por bem, a lei restauradora de excluir de sua regência as classificações já feitas (art. 3.º).

10. E, princípio legal que a lei revogada (no caso o parágrafo único do art. 53 do E.F.) não se restaura, salvo disposição em contrário que não houve, por ter a lei revogadora (lei de proteção à família) perdido a vigência (Lei de Int. art. 2.º, § 3.º).

11. A caducidade do parágrafo único do art. 53 do E.F. não decorre, a meu ver, como parece à D.P. do DASP, do Decreto-lei n.º 5.938, mas da lei intermediária de proteção à família. Com o último diploma baixado para reger a espécie ele tem afinidades e não seria incompatível. E tanto assim é que figurou no texto primitivo do E.F., ao lado do corpo do art. 53, cuja vigência foi restabelecida, afinal, em toda a sua plenitude.

12. A lei represtinatória de 1943 para ressuscitar a regra especial do parágrafo único do art. 53 do E.F. deveria a ele se referir expressamente, ou reproduzi-lo por inteiro, como o fez em relação ao corpo do artigo. Não o tendo feito, não é possível invocá-lo hoje para reger os desempates da classe inicial. Estes deverão ter a solução única preconizada no corpo do art. 53 do E.F., hoje, art. 1.º do Decreto-lei n.º 5.938.

13. Não é demais repetir aqui a lição da doutrina:

"Muitas vezes, uma lei que abrogou a anterior, é por sua vez, abrogada. Dessa abrogação, só por si, não resulta que a primeira lei, a que deixou de existir por abrogação expresso ou tácita da segunda, se restaure ou revigore, por haver desaparecido a que abrogara" (Eduardo Espínola, e Ed. Espínola Filho. "A Lei de Int. ao Cód. Civil Brasileiro", vol. 1, pág. n.º 91).

E' o que me parece.

## TEMPO DE SERVIÇO

— Contagem para efeito do art. 23 do A.D.C.T. do tempo de serviço prestado pelos extranumerários da Escola Preparatória de Fortaleza.



— O tempo de serviço prestado sob a administração estadual não deve ser computado para os fins aludidos, pois a circunstância de receber o estabelecimento, nesse interregno, subvenção federal, não lhe conferia, por si só, caráter de serviço público à União.

— Outrossim, em face da amplitude do art. 192 da Constituição e da interpretação que lhe tem sido dada, à vista do art. 93 do E.F., esse tempo será contado para aposentadoria e disponibilidade.

— Todavia, sobre a matéria, parece aconselhável que se aguarde a promulgação da lei, ora em projeto a fim de se regular tais casos de exercícios com interrupção.

Processo 2.747-48 — Parecer da DP do DASP em 15-4-48, aprovado pelo Diretor-Geral — D.O. de 26-4-48.

A Escola Preparatória de Fortaleza consulta sobre a situação do seu pessoal extranumerário face ao disposto no art. 23 do Ato Constitucional e das normas estabelecidas pela Circular 15-47, da Secretaria da Presidência da República.

2. Justificando a consulta, esclareceu a referida Escola:

a) que a quase totalidade do pessoal extranumerário, diarista e mensalista, é oriunda do extinto Colégio Militar do Ceará que funcionou de 1919 a 1938;

b) que, de acordo com a legislação em vigor, era o dito pessoal remunerado pelo cofre respectivo, com importância resultantes das Economias Administrativas;

c) que essa situação perdurou até 31-12-38, quando, por força do Decreto-lei n.º 637, de 19-8-38, foi o Colégio Militar transformado em estabelecimento de ensino secundário civil, passando a pertencer ao Ministério da Educação;

d) que em consequência daquele ato, foi o pessoal do referido colégio, admitido como extranumerário-mensalista da União;

e) que, em 4-1-40, pelo Decreto-lei n.º 1.953, foi o dito colégio transferido do Estado do Ceará, sendo-lhe concedida uma subvenção por parte do Governo Federal;

f) que até abril de 1942, esse pessoal recebeu salários pelo Tesouro do Estado do Ceará voltando, em maio do mesmo ano à situação de extranumerário da União;

g) que, em parecer de 10-12-47, exarado no processo 8.350-47 (*Diário Oficial* de 16 — pág. 15.849), esta D.P. manifestou-se contrariamente à contagem do tempo de serviço, para efeito do art. 23 do Ato Constitucional, em que mensalistas e diaristas perceberam salários à conta da verba "Economias Administrativas" da Escola Militar de Resende; e

h) que os extranumerários em questão, tiveram durante aquele período, uma situação especial pois embora pagos pelos cofres do Estado, esse pagamento só foi possível em virtude da subvenção federal, citada na letra e.

3. Assim, solicitou a referida Escola Preparatória fôsse esclarecido se na contagem do tempo de serviço, para efeito do mencionado art. 23, em relação ao pessoal em aprêço, se poderá incluir:

a) o tempo em que os mensalistas e diaristas perceberam salários dos cofres do Extinto Colégio Militar do Ceará, até 31-12-38;

b) o tempo em que os mesmos serviram no extinto Colégio Floriano, sob a administração do Estado do Ceará (anos de 1940, 1941, até abril de 1942); ou

c) se esse tempo deverá ser contado, apenas, para aposentadoria.

4. Examinando o assunto verificou a D.P. que, pelo parecer emitido no processo 1.674-48 (*Diário Oficial* 2-4-48), o D.A.S.P. entendeu que o tempo de serviço prestado pelos extranumerários dos estabelecimentos militares e que recebem salários pagos pelos recursos próprios desses estabelecimentos, pode ser computado, para fins de equiparação aos funcionários, na forma do art. 23 do Ato Constitucional.

5. Desta maneira, é computável, para tal finalidade, o tempo de serviço prestado pelos interessados no antigo Colégio Militar (alínea a do item 3).

6. No tocante, porém, ao período em que o Colégio esteve sob a administração do Estado do Ceará diversa será a conclusão pois os mensalistas e diaristas eram então admitidos mediante portarias do Secretário do Interior e Justiça e pagos pelo Tesouro estadual. Não eram, pois, servidores da União.

7. A D.P. é de opinião que esse tempo de serviço (anos de 1940, 1941 até abril de 1942) não deve ser computado, para os fins aludidos, pois a circunstância de receber o estabelecimento, nesse interregno, subvenção federal não lhe confere, por si só, caráter de serviço público da União.

8. Outrossim, em face da amplitude do art. 192 da Constituição e da interpretação que lhe tem sido dada pelo D.A.S.P., à vista do art. 98 do E.F., esse tempo será contado para aposentadoria e disponibilidade.

9. Por outro lado, vale salientar que, a respeito do exercício interpelado do servidor, o Projeto n.º 152-C (*Diário do Congresso* de 25-11-47, pág. 8.558) aprovado e remetido à Comissão de Redação, dispõe, no seu art. 3.º, *in-verbis*:

"Para os efeitos desta lei, considera-se ano o período de trezentos e sessenta e cinco dias; e exercício, o tempo de serviço efetivamente prestado ou legalmente presumido em um ou mais cargos ou funções públicas federais, estaduais ou municipais, desde que não tenha havido interrupção superior a dois anos".



10. Assim sendo em face da omissão da Circular 15-47, da S.P.R. sobre a matéria parece aconselhável que se aguarde a promulgação da lei ora em projeto a fim de se regular tais casos de exercícios com interrupção.

11. Com este parecer, esta D.P. opina pela restituição do processo à Divisão do Pessoal Civil do Ministério da Guerra.

### VENCIMENTO

— *Opção, por servidor em exercício de mandato eletivo.*

— *O servidor deverá afastar-se do exercício do cargo durante os períodos da Câmara e reassumir ao seu término. Quanto à opção enquanto não fôr baixada a lei regulando o assunto, deverá prevalecer a regra geral contida no art. 109 do E.F.*

Processo n.º 1.315-48 — Parecer da D.P. do DASP, em 3-3-48, aprovado pelo Diretor-Geral — D.O. de 20-3-48.

A Diretoria do Pessoal do Ministério da Marinha, indagando como proceder em relação ao pagamento de ven-

cimentos dos servidores públicos, afastados em virtude de desempenho de mandato eletivo.

2. Conforme consta do processo, Patrão, classe F, do Quadro Permanente daquele Ministério, eleito e empossado Vereador do município de Neópolis, optou pelo vencimento do cargo de que é titular efetivo.

3. A matéria de que se trata foi estudada pelo Consultor Jurídico do D.A.S.P., no Processo n.º 7.371-47 (e 8.599-47 — D.O. de 10-1-18), cujo parecer aprovado pelo Sr. Diretor-Geral, concluiu que:

“Sobre 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, é de aplicar-se o art. 109 do E.F., que proíbe o funcionário, que não estiver em exercício, a percepção das vantagens do cargo, salvo exceção expressa”.

4. Assim, o servidor na situação em estudo “deverá afastar-se do exercício do cargo durante os períodos da Câmara e reassumir ao seu término”. Quanto à opção, enquanto não fôr baixada lei regulando o assunto, deverá prevalecer a regra geral, contada no art. 109 do E.F.

5. Com estes esclarecimentos, a D.P. propõe seja o processo restituído à Diretoria do Pessoal do Ministério da Marinha.

*Nota da Redação* — A coletânea destas “Decisões Administrativas” está a cargo da Seção de Documentação do Serviço de Documentação.



## ORÇAMENTO

### *O controle das atividades orçamentárias*

JOSÉ V. O. MARTINS

**A** discriminação da despesa no texto da lei orçamentária, com efeito, especialmente se as disposições desta têm caráter mandatório, é meio de controle do Legislativo sobre o Executivo, tanto mais rigoroso quanto mais minuciosa for a especialização. A experiência, porém, revelou os inconvenientes desse controle quando levado a certos extremos e proporcionou um movimento de recuo, no sentido de conceder-se maior amplitude de ação do Executivo, ainda que para esse fim se torne necessário desenvolver novos processos de fiscalização dos atos da administração, que, aliás não mais seriam examinados apenas para a verificação da legalidade das despesas e fidelidade dos responsáveis, mas também, e especialmente, para julgamento do trabalho governamental em termos de resultados obtidos. (1)

Em função de resultados obtidos, foi o que se disse naquele trabalho. Este o critério que parecia mais capaz de assegurar um efetivo controle na realização de trabalho governamental. Entretanto, não se deve pensar que se possa obter da ampliação das despesas o mesmo resultado que parecia poder se conseguir, à base da verificação dos resultados obtidos. E isto porque, não existe relação de dependência, a menor correlação, entre a pormenorização das despesas e o ideal de uma eficiente aplicação dos dinheiros públicos. Em outras palavras, o exercício de um controle eficiente, na efetivação do plano de trabalho governamental não está na razão direta de uma maior discriminação, não se mede pelo montante de sua pormenorização, como por algum tempo chegou a prevalecer. E' que a discriminação extremada não mais atende aos modernos reclamos dos controles, quer sejam legislativo ou popular, quer se trate ainda da modalidade que mais de perto interessa

à eficiência, na realização do plano de trabalho — o administrativo.

Já tínhamos escrito este nosso modesto depoimento, quando tivemos o prazer de ler, nesta Revista, o magnífico ensaio intitulado "Discriminação da Despesa Pública", de autoria do relator do plano de trabalho do Ministério da Agricultura, na D. O., do D. A. S. P., A. Barsante dos Santos. Versando o problema da discriminação, acha o referido autor que não mais se justificam as discriminações demasiadamente pormenorizadas, exageradas: tais discriminações — acrescenta — levam à "imobilidade e à impotência o administrador capaz". Depois de preconizar o regime de *responsabilidade* como o melhor antídoto contra as situações equívocas, criadas pelo excesso das discriminações, invoca, o citado estudioso do problema à guisa de reforço à sua opinião, um trecho de um parecer do ex-Ministro Francisco Campos, nestes termos concebido:

"Hoje em dia, as discriminações ou especificações numerosas no orçamento, aceitas universalmente até pouco tempo, não constituem mais dogma ao tabú financeiro, reconhecendo-se agora que o rigorismo na observância das regras clássicas na elaboração orçamentária não provém tanto das necessidades reais de ordem econômica ou contábil, quanto das reivindicações dos parlamentos contra o Executivo; e portanto sem razão de ser na organização constitucional brasileira".

A propósito de processos de fiscalização, nosso ponto de vista reflete, justamente, a opinião daqueles que acham que os mesmos não devem se limitar a promover apenas o simples registro do trabalho governamental, isto é, julgar à vista de fatos consumados, ou seja, apenas na base de resultados obtidos. E isto porque, não se pode obscurecer que, muitas vezes, a obtenção de resultados positivos vem a ser mero efeito de acaso. Daí a necessidade de se exigir algo mais que, de

(1) Relatório da Comissão de orçamento do M. da Fazenda, 1 vol. pag. 154-1943.



fato, represente o produto de um trabalho consciente e sistemático.

Sabemos, por exemplo, que antes de existir um órgão permanente, incumbido da coordenação das atividades orçamentárias da União, por vezes, o grau de aproximação entre as previsões orçamentárias e as rendas efetivamente aproximação entre as previsões orçamentárias e as rendas efetivamente arrecadadas chegou a ser quase imponderável. Sem embargo, estudos posteriores vieram elucidar os fatos. Tratava-se de simples coincidência. E' que tais resultados, examinados isoladamente, em regra, induziam o observador a acreditar na existência e atuação de um método idôneo, à base do qual eram elaboradas as previsões das rendas públicas federais.

Comparando-se, ulteriormente, o índice desses resultados, chegou-se a conclusão inteiramente diversa. O que, isoladamente, indicava a preexistência de um critério científico, examinado em função de conjunto revelou apenas o efeito de um simples capricho de coincidência.

O caminho percorrido para se chegar a tal conclusão foi bem extenso e, não raro, inçado de sérias dificuldades. A princípio, exigiu a elaboração de uma exaustiva análise de todos os fatores que influenciam os resultados da arrecadação. A grande maioria deles, no caso, são perfeitamente previsíveis. A fixação de sua órbita, porém, depende, em larga dose, do grau de informação e de perícia do operador. Se êste técnico, porém, opera à base de processos seródios, de métodos antiquados, sem orientação e sem o concurso de um adequado instrumento de aferição, poderá, esporadicamente, *advinhar*, mas jamais conseguirá elaborar previsões dignas de crédito.

O exemplo, não há por que negar, é bem ilustrativo.

Nos domínios da fiscalização do plano básico orçamentário, sobretudo, não basta, como já assinalamos, que no fim o resultado se revele bom. O essencial é que êsse grau de eficiência oscile, sistematicamente, dentro de um nível considerado aceitável. Para tanto — eis o ponto fundamental — faz-se mister que represente sempre o produto de ações devidamente planejadas por autoridades na matéria, e que haja sempre margem para que os planos possam ser retificados durante a fase de execução. Não sendo possível tal intervenção, o resultado é que os gerentes ficarão reduzidos à triste situação de elementos passivos

da engrenagem, e terão que assistir, impotentes, a marcha ou o desenrolar dos acontecimentos, sem que ao menos possam confiar no êxito da operação.

Constitue truísmo, hoje em dia, qualquer alusão aos tempos primitivos e heróicos da planificação. A sua verdadeira concepção já não é ignorada, inclusive, que, também, pode conduzir a erros tremendos. Portanto, estamos bem seguros de que, se o planejamento não tiver a sua elaboração cercada dos cuidados mais detalhados, nunca poderá ser guindada à situação de instrumento efetivo de controle, para o êxito de uma administração. Faz-se mister, porém, que não se deixe de organizar as coisas, de molde a permitir as necessárias retificações. Sômente assim, poder-se-á assegurar aos administradores certa liberdade de movimentos, indispensável ao emprêgo dos dinheiros públicos, com real expectativa de rendimento. E só assim, também, o planejamento poderá atuar como eficiente meio de controle.

Como se vê, está em foco, a modalidade de controle que mais intimamente se harmoniza com o atual estágio de desenvolvimento da administração. Trata-se, em síntese, do *contrôle concomitante*. Sem o querer, estamos precipitando as fases do depoimento, ao avançar tais considerações, e, conseqüentemente, infringindo a ordem estabelecida para o presente trabalho.

Remontando ao curso normal da exposição, desejamos lembrar que os estudiosos do problema costumam enumerar três ordens distintas de controle, a saber:

- a) o controle realizado através do simples planejamento — o *à priori*;
- b) o exercitado à vista dos resultados obtidos — controle *à posteriori*;
- c) o controle processado à medida que a execução progride, que é o chamado *contrôle concomitante*.

Convém salientar que a própria significação do termo é múltipla. Inglêses e francêses, por exemplo, emprestam ao mesmo diferentes sentidos. Êstes últimos o entendem como traduzindo exclusivamente a idéia de fiscalização, enquanto que aqueles acham que o mesmo encerra um sentido muito mais amplo, incluindo toda função administrativa (2).

(2) GUSTAVO LESSA — "Administração Federal nos Estados Unidos" — pág. 275.



No plano das atividades financeiras governamentais, onde a ação do controle é essencial à afirmação da eficiência, é de toda conveniência que sua atuação coincida com o sentido que a Mansfield sóe parecer o mais adequado, conforme se pode observar nas linhas deste seu conceito:

“Controle é o poder de acompanhar o processamento das despesas e impedir a efetivação das mesmas, caso se torne necessário” (3)

O administrador, de posse de tal instrumento, jamais ficará em situação de enervante passividade. Apenas, torna-se necessário que lhe seja permitido exercitar uma certa margem de arbítrio, à base do qual neutralizará, quando se fizer necessário, os inconvenientes das discriminações casuísticas, afirmando a sua flexibilidade de ação, e passará a agir, ora impedindo o empenho de certas subconsignações, ora reforçando-as ou propondo a sua transformação, em autorizações que ascultem à plena efetivação do plano de trabalho governamental.

Como se observa, o conceito de Mansfield, acima transcrito, se ajusta admiravelmente ao tipo de controle concomitante. E' provável até que se trate de uma precisa definição dos termos desta modalidade. Assim sendo, é excusado fazer qualquer tentativa, no sentido de ressaltar a preeminência desta modalidade de controle sobre as duas outras mencionadas.

O controle à *posteriori*, tem indiscutivelmente a sua valia; contudo, não se afirmará se o planejamento fôr formulado à base de elementos precários. Assim ocorrendo, é claro que não haverá possibilidade de se promover retificações nos programas administrativos delineados. O caráter mandatório das discriminações, maxime quando excessivamente detalhadas, obriga o administrador a assumir aquela postura de passividade a que nos reportamos, e portanto, a aguardar a consumação daquilo que êle, dada a sua capacidade de

observação e ciência dos fatos, de antemão, já pode copitular com o erro. O recurso, neste caso, talvez consista em procurar fazer com que as discriminações não excedam os limites de determinado ângulo de oscilação e não se tornem extremamente pormenorizadas. Como já vimos, a experiência já falou, neste particular, demonstrando que o excesso de discriminação é contraproducente, principalmente, no nosso sistema orçamentário, onde elas têm caráter mandatório e os planos que esteriotipam não são suscetíveis de retificações.

Não obstante, cumpre observar, que em nenhuma fase do empreendimento, os requisitos de ordem legal, tais como o fiel emprêgo das dotações orçamentárias, a estrita observância do Código e Regulamento de Contabilidade e demais dispositivos atinentes à espécie, deixam de ser observados. No entretanto, nem por isto se obtém maior eficiência e maior utilidade na aplicação dos dinheiros públicos.

Nestas condições, se é forçado a reconhecer que a espécie de controle em causa, isto é, o *a priori*, não satisfaz às exigências mínimas de um sistema de administração racional. E mais ainda: fica evidenciado que a série de exigências legais, pode, no máximo, atender a alguns aspectos do problema, tais como, o da jurisdição e fidelidade na execução das operações, mas nunca chegará a garantir a viabilidade da objetivação da eficiência, escôpo primacial de toda e qualquer organização, e no caso em exame, o emprêgo proveitoso das dotações orçamentárias, concorrendo, assim, para o robustecimento da vida econômica e financeira do país.

E' bem provável que tenha sido o exemplo desses fatos que haja levado o Prof. Anísio Teixeira a, dando demasiada elasticidade às fronteiras de seu reconhecido domínio cultural, se insurgir contra certos aspectos técnicos do sistema orçamentário, e a considerar *pernósticos* certos procedimentos técnicos, realmente indispensáveis ao

(3) A. e *op. cit.*



sucesso da administração financeira de qualquer país, medianamente organizado (4).

Do controle *à posteriori*, isto é, daquele que se processa à vista dos resultados obtidos, a eficiência administrativa muito pouco deve esperar. Aliás, a própria significação do termo já traduz uma flagrante contradição. Parece absurdo pretender-se o controle de atos que já se tenham realizado. A operação feita sob este título poderá significar muita coisa, menos controle. O que ocorre é uma simples apuração de resultados que, quando insatisfatórios, e pois distanciados dos objetivos programados, representam, tão somente, fatos consumados. E se assim acontece é porque, os elementos que concorrem para a eclosão de tais resultados não sofrem a menor retificação. Pelo menos, tal coisa não se verifica dentro da sistemática orçamentária brasileira. E' justamente neste ponto que se sobreleva às demais espécies de controle o *concomitante*. A medida que examinamos o mecanismo e o funcionamento das outras duas espécies conhecidas, mais nos convencemos da superioridade do *concomitante*.

O controle *à priori*, e muito pior ainda o *à posteriori*, não têm a menor expressão no plano das realizações do Governo. Este último, então, nem mesmo se afirma no sentido de prevenir equívocos ou desvios dos agentes da administração. Sua exclusiva valia é permitir que se apure a legalidade e a fidelidade dos atos realizados, e dar ensanchas a que se possa promover a punição dos responsáveis, por irregularidades ocorridas. Não há dúvida que é veículo de uma função respeitável. Mas, temos que convir, que em se tratando do desenvolvimento do plano de realizações governamentais, as atividades repressoras têm um valor muito relativo. E' que nesta latitude, a punição dos responsáveis não tem o poder de compensar o vulto dos prejuízos, decorrentes de uma defeituosa elaboração e precária execução do plano de trabalho governamental.

Se se tem em vista resultados positivos do plano ideado, não devemos contar com os préstimos do controle *à posteriori*. Os administradores nada podem fazer de útil com êle. Continuam manietados e na dura contingência de acompanhar o curso dos acontecimentos, desprovidos de meios apropriados para recompôr os pontos

vulneráveis do traçado, e na impossibilidade de intervir para efeitos das necessárias correções.

Finalmente, a perspectiva é bem diferente quando se dispõe do terceiro tipo de controle enumerado. E que este instrumento de administração pode ser manejado com excelente proveito, à proporção que a execução do plano de trabalho é concretizado. Acompanha, de modo atuante, o desenrolar das operações, sanando as deficiências e substituindo fatores. E' o chamado *concomitante*. O sistema de administração financeira que o admite está em condições de poder corresponder à expectativa geral da comunidade, para a qual foi criado. O agente da administração pode então acompanhar, em seus mínimos detalhes, a execução dos planos traçados e intervir toda vez que as circunstâncias aconselhem.

Pode-se afirmar que não há, no momento, instrumento mais importante no painel de mecanismo da administração em geral, pois que, além de poder assegurar tôdas as vantagens que as duas outras modalidades descritas proporcionam, a elas se sobreleva, por garantir proveitoso emprêgo das rendas públicas e por tornar a administração cada vez mais eficiente.

O *concomitante* atua em tôdas as fases do processo orçamentário, maxime na elaboração e na execução do plano administrativo. Sobre tudo, tem o grande mérito de reunir o conjugar os esforços e a vigilância dos planejadores e executores das atividades governamentais. Funciona como traço de união entre as atividades de estado-maior da administração, ou seja, o *staff* do executivo, e as equipes que têm a seu cargo as atividades específicas da administração. O seu manejo dá ensejo a que se reunam e se consultem os dois grupos técnicos da empresa governamental.

No entretanto, é preciso reconhecer que a extremada discriminação das despesas públicas, dentro de um critério rígido e imperativo, anula a ordem de vantagens que o *concomitante* pode proporcionar à administração, colocando os seus agentes naquela postura não intervencionista, e, por conseguinte, sacrificando o ideal de eficiência, aos fetiches de formalidades especiosas. No máximo, tais formalidades, apenas conseguem resguardar, teoricamente, os aspectos jurídicos e éticos das operações, o que, obviamente, não compensa.

(4) Prof. ANÍSIO TESXEIRA — "Autonomia para a educação baiana" — Suplemento do "O Jornal", Rio, ed. de 13 de julho de 1947.



E' o caso de parafraseando-se *René Stourm* (5), fazer-se a seguinte indagação: o que é melhor: obter-se um resultado canhestro, deficiente, de um plano de trabalho executado rigidamente, ou chegar-se a resultados satisfatórios, à base de uma execução flexível, viva e vigilante?

Isso nos leva à convicção de que o critério das discriminações minuciosas não parece ser o que, em última análise, asculda aos mais vivos e reais desígnios da administração. Não se trata de obscurecer a oportunidade que o critério oferece ao Legislativo, de acompanhar, em suas minúcias, a atuação do Executivo. Isto não está em discussão. O que se pretende observar é que, a pormenorização das discriminações, à título de equipar o Legislativo na sua alta função fiscalizadora, não deve implicar em abastardamento do sistema, sob pena de provocar a transmutação das atividades numa sucessão de atos emperrados, pelo travão das interminas e minuciosas discriminações.

E' natural e até mesmo necessário o exercício desta fiscalização. E' mesmo essencial à própria vida da democracia, que os representantes do povo exerçam, neste particular principalmente, as prerrogativas de seu mandato. O que não se compreende é que o façam sob tal rigorismo, a ponto de comprometer todos os progressos da técnica orçamentária e prejudicar a expectativa de todo e qualquer rendimento da máquina administrativa.

O que não se pode contestar é que, se continuar prevalecendo o estreito critério das exageradas discriminações, mandatórias, inacessíveis e rigorosas, chegar-se-á ao ponto de uma inevitável subversão de valores: a discriminação, simples meio de individualização de créditos e de controle de comportamento, transformada num labirinto em cujos meandros haverá de se perder o administrador, por mais capaz que seja. Perderá, então, o seu caráter originário e constataremos o absurdo do controle pelo controle.

Parece que a solução estaria em se emprestar às discriminações das despesas a mesma significação das estimativas orçamentárias das rendas públicas. Claro que o problema não é rigorosamente idêntico. As dotações fixadas, por exemplo,

jamais devem ultrapassar o limite do votado. Todavia, a evidência de tal observação não deve impedir que se procure traçar normas adequadas, no sentido de regular a margem de arbítrio do administrador, à amplitude de ação do Executivo. Sem que nos percamos em detalhes, nesta oportunidade, queremos apenas lembrar que o exercício do *contrôle concomitante* compensaria largamente a falta de caracterização ou individualização à *outrance* das dotações orçamentárias, com a vantagem de permitir, ao mesmo tempo, benéficas intervenções dos agentes do Executivo. Isso asseguraria, sobretudo, a eficiência nos movimentos da administração.

Não se diga que as idéias preconizadas são vagas e inexecutáveis. Se, por exemplo, as estimativas consignadas no anexo da receita são entendidas como o *quantum* provavelmente arrecadável, por analogia, poder-se-ia considerar, legalmente, as dotações atribuídas ao financiamento do plano do Governo, como o máximo autorizado, mas deixando-se ao critério do agente administrativo a faculdade de utilizá-las de acordo com as alterações que as circunstâncias impuserem ao programa governamental. O que equivale a dizer: sempre que as despesas autorizadas forem consideradas, dada a sua extremada individualização, incapazes de atender ao almejado desenvolvimento do traçado dos referidos planos, o administrador deve se achar habilitado para promover a necessária recuperação de objetivos, sem que isso importe em qualquer irregularidade, como até agora vem acontecendo. Dir-se-á que isto equivale pura e simplesmente à consagração do estôrno.

O que é preciso é se acabar com essa espécie de horror ao simples nomes das coisas, e romper-se, com decisão, as cadeias dos preconceitos. O essencial é termos a coragem de pôr em prática as idéias que se nos afigurem viáveis, inclusive supondo a honestidade do nosso homem público, para que, corporificadas num novo sistema de ação e nos termos de uma concepção mais justa e objetiva, consigamos atender ao reclamos de uma administração verdadeiramente científica e atuante.

(5) RENÉ STOURM — "Le Budget" — Paris, 1891, página 146.



## ORGANIZAÇÃO

### *O lugar do organizador*

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

O organizador que ainda desta vez, pelo menos, monopolizará o interesse da seção, é o especialista das estruturas e dos métodos de trabalho.

Importa, pois, distingui-lo de outros especialistas.

Também, é interessante chamar a atenção para os limites do círculo dentro do qual o conceito pode ter curso e que são as linhas até onde tem florescido, no seio do serviço público brasileiro, o comércio das idéias atinentes à administração — meio, desenvolvido, entre nós, a partir de 1936.

Desde logo, o organizador em foco parecerá menos atarefado do que o agente de organização de Fayol.

De fato, é bem conhecida a afirmação faioliana de que organizar uma empresa é dotá-la de todos os elementos necessários a seu funcionamento: matérias primas, ferramentas e utensílios, capital, pessoal.

O organizador cujo lugar tanto nos tem, indistintamente, preocupado, coloca-se em posição mais discreta que, todavia, nada perde, por isso, de relevância.

Seu centro de interesse é a atividade, considera esta à parte de suas implicações instrumentais e finas, isto é, considerada apenas como sucessão de atos, abstração feita de quaisquer outras circunstâncias atinentes a esses atos, exceto a de serem, porventura, mera preparação de outros atos.

Esse organizador quase se identificaria com o agente de organização dos que consideram organização como elemento estrutural, pois que as afinidades entre estrutura e métodos de trabalho, quanto à natureza, são sensíveis o bastante para justificar se tenham as duas coisas por desdobramento uma da outra ou por duas fases dum mesmo processo. Mas, por ser dinâmico, difere dele sempre que a noção de “elemento estrutural” significar a simples predeterminação do arcabouço estático das relações operacionais.

O organizador, do tipo criado ou adotado pela administração pública brasileira, é profissional que se pretende comprometido para uma atividade auxiliar tendente a estabelecer e manter a regularidade das condições de realização do trabalho, seja quanto a toda sorte de meios em jogo, seja quanto à distribuição de encargos, e, bem assim, advertido da obrigação de trazer viva, na mente, sua absoluta pobreza convencional de vocação executiva.

A regularidade das condições de realização do trabalho não equivale, como ao primeiro exame pode parecer, à regularidade de realização do trabalho. Esta presume aquela, não sendo porém, verdadeira a inversa. O organizador responde pela indicação das condições mais regulares, isto é, pela sugestão de propícias combinações estruturais ou de racional associação de movimentos, tudo com o fim de poupar ao homem a evitável perda de esforço, mediata ou imediata. A vigilância pela regularidade da realização do trabalho incumbe ao chefe, ao gerente, ao capataz, em suma, ao condutor à frente da execução do trabalho, apesar de o organizador jamais se desvincular de qualquer setor da área sob suas vistas, quando seja viável tal disposição, em virtude do caráter de continuidade da função organizadora.

Mas a questão, na verdade, comporta outras distinções desprovidas de tanta sutileza e acessíveis a todo observador: são as que põem dum lado o organizador e de outro os especialistas em assuntos de pessoal, de material, de orçamento e de outros detalhes da administração geral, do mesmo modo que asseguram a cada um destes grupos a sua individualidade.

A um técnico de manutenção de pessoal propõem-se problemas numerosos, concernentes às maneiras de reter no serviço, e em estado satisfatório, os bons elementos humanos engajados pela Administração. Mas, não obstante ser o atendimento da necessidade de realizar trabalho o móvel derradeiro da ação em que diretamente



se empenha, dispensa-se-lhe a intimidade com os detalhes do trabalho, em favor da completa familiaridade, que deve mostrar, com o termo médio dos caracteres das pessoas. De conhecimentos do trabalho, basta ao aludido técnico a descrição, suposta precisa e valorizada, que lhe tenha sido feita pelo organizador.

A um agente de seleção, o que exige, em especial, é que tenha meios e saiba lançar mão deles para pescar no mercado de trabalho as pessoas justamente desejadas ou desejáveis para determinados trabalhos. Seu alvo é também o homem. O conhecimento do trabalho pode chegar-lhe da fôlha descritiva elaborada pelo organizador, depois de ampliada pelo anterior agente de administração de pessoal.

Antes de ir além nestas observações discriminatórias, ressalvemos que, na prática, nossa divisão de funções no tocante à organização e pessoal tem sido diversa: não tem cabido ao organizador analisar o trabalho para fins de administração de pessoal. O uso corrente entre nós afasta-se, neste caso, do que a lógica aponta sem disfarces. Mas, dia poderá vir que testemunhe o aconselhável reajustamento na distribuição das mencionadas funções de administração geral. É de esperar que, cedo ou tarde, isso venha a ocorrer, pois, afigurando-se impraticável juntar, com vantagem o campo de ação do organizador aos de administrador de pessoal, natural será dar-se a evolução no sentido de atribuir-se ao organizador, visando a maior profundidade na execução dos misteres e a eliminação de inútil repetição de operações, o encargo de fornecer aos técnicos de pessoal informações qualitativas e quantitativas sobre os trabalhos, já prontas para aproveitamento.

Considere-se, ainda, o especialista de material: ninguém ignora que, de parte as matérias primas, seu papel em nosso sistema de administração-meio, não tem sido o de imiscuir-se na caracterização dos materiais de uso singularmente específico. Estes materiais (fichas, guias, formulários, livros, mesas e cadeiras para emprêgo em casos particulares, etc.) são ou seriam projetados pelo organizador, com apôio nas observações feitas ao longo do estudo de trabalho.

A função do especialista de material, importantíssima e complexa, estendendo-se da pesquisa tecnológica sobre os materiais até as rotinas do abastecimento dos serviços, assinalaria um ponto

fora de seu plano normal de desenvolvimento ao abranger, se o fato se verificasse, o trabalho de adequação dos materiais às especificidades dos serviços.

E venha por último, para pôr termo à revista já quase pletórica de detalhes, o técnico da preparação do orçamento.

Não pareça ocioso esclarecer que o orçamento aqui mencionado é a integração dos programas de trabalho que o técnico de administração bem avisado vê desenharem-se, nítidos, por trás das confusas fileiras de números da Lei de Orçamento e seus anexos.

Pois bem, este derradeiro cotêjo, além de ser teste definitório, semelhantemente às anteriores confrontações, tem a virtude de encarecer, por outra forma, a figura do organizador.

Com efeito, não se poderia pensar em fazer substituir o organizador pelo técnico da preparação do orçamento, sob o ilusório fundamento de que este, ao discutir com os interessados as necessidades de recursos das repartições, balanceia as condições de cada órgão em comparação com o que ele pretende fazer no período financeiro próximo, realizando, sob certo ponto de vista, função de perito organizador.

A conjectura, entretanto, não procede, eis que o especialista de orçamento não desce ao exame e crítica das estruturas e dos métodos de trabalho, contentando-se de pairar nos domínios da coordenação do planejamento administrativo.

A elaboração orçamentária, como a estamos imaginando, isto é, em sua feição ostensiva, compreende, sem dúvida, qualquer coisa do processo de racionalização da atividade produtiva. É o que se lhe há de forçosamente reconhecer, como decorrência da harmonização, que realiza, de u'a miriade de programas parciais num programa geral homogeneizado pela obediência às diretrizes dum plano.

Tem-se, aí, porém, o que se poderia denominar a racionalização da superestrutura, processo que parece desbordar do âmbito mais sistematizado da função administrativa, visto estar longe de submeter-se à disciplina segundo normas invariáveis.

Se, todavia, a preparação orçamentária se resumisse a esse remate não filiado a conscienciosas e extensas indagações anteriores, é claro que padeceria de intolerável superficialidade.



A elaboração do orçamento não é, de nenhum modo, trabalho episódico. Ao invés, a instabilidade característica dos dados sobre que deve repousar requer que evolua por variações infinitesimais e, pois, que seja contínua, que tenha desenvolvimento diuturno. Na realidade, todavia, põe-se de lado a concepção teórica da evolução do processo por graus insensíveis e atribuiu-se-lhe uma intermitência convenientemente convencionada.

Contínuo ou intermitente, o processo de preparação orçamentária não se completa dum jato, mediante informações colhidas ocasionalmente. Não. É, na verdade, construção que se erige sobre as bases dum conhecimento firmado dos meandros da organização administrativa.

E, neste ponto, os campos de ação do técnico organizador e do técnico financiador dos serviços, respectivamente, se tocam, dando lugar ao aparecimento dum luminoso horizonte — o horizonte da cooperação.

A elaboração orçamentária, para subir em perfeição, no que tange a despesas, carece de aprofundar-se na intimidade do funcionamento dos serviços, a fim de poder descobrir os excessos, as deficiências, as anomalias, ou melhor, acentuar a feição de realidade do plano orçamentário; por outro lado os serviços são ou devem ser objeto de estudo constante, para diferentes efeitos, entre os quais avulta a consecução de custeio mais econômico, estudo que o senso prático faz confiar a um tipo de especialista, o organizador; logo, onde não governem circunstâncias que a isto se oponham, tudo induz a fomentar-se a comunhão de esforços das duas sortes de especialistas.

Desde que adquirimos consciência dessa possibilidade, graças à advertência dos estudiosos da administração geral, temos visto com entusiasmo a proximidade administrativa, e até mesmo a proximidade espacial, que se poderia, apressadamente, taxar de secundária, dos órgãos em que aqueles grupos de especialistas se exercitam.

Sob o influxo do mencionado estado de espírito, receberíamos com alvissareira expectativa a fusão das antigas Divisões de Organização e Coordenação e de Orçamento, do D.A.S.P.

Mas, por paradoxal que se afigure a confiança, o ânimo de alvissaras não estava isento de reservas.

Por que?

Pelo conhecimento da estreiteza do mercado de trabalho da técnica de organização.

De fato, acompanhando de perto a marcha das atividades de organização ali onde, no país, elas lograram maior realce, vale dizer no D.A.S.P., temos estado a par das limitações a que, por falta de mão de obra, está sujeito quem se proponha, no meio brasileiro, a grandes empreendimentos no terreno da organização.

Em tal sentido, a única pretensão ainda razoável é a de encurtar as linhas de frente, para em prestar vigor ao combate e contentar-se, por algum tempo, com resultados modestos.

Mas há, também, de haver prevenção contra o conformismo e a convicção fatalista.

O gesto de contração deve ter, apenas, o sentido duma retirada para consolidar posições e dispor os elementos de ataque do problema em novas e mais favoráveis formações. Jamais se admitiria tivesse o sentido de renúncia.

E, na recomposição de forças, conviria se meditassem, demoradamente, sobre as qualidades exigíveis dum especialista em organização.

Ferimos, aliás, neste ponto, assunto que não se circunscreve pelos interesses do mercado de trabalho dos serviços de organização, pois que afeta a seleção por inteiro, sem distinção de ramo ou de grau. Mas nosso objeto de discussão, no momento, é o organizador, não havendo razão para que ataquemos outro, digressivamente.

Conviria atentar, insistamos, em que, não sendo somente técnica, mas também arte, a função de organizador revela insistentes exigências de vocação.

Daí que, nesse caso, como em tantos outros, o processo selecionador comum, à base de provas de aptidão física e de conhecimentos teóricos, poderá conduzir a forte percentagem de maus resultados (quer por deixar passar quer por não deixar passar, pelo crivo).

Vale frisar-se que a descoberta da vocação não é fácil, realmente, mas a revelação de sua ausência já é menos difícil, o que oferece o meio de reduzir de muito aquela percentagem.

Mas, voltando ao propósito de determinar o lugar do organizador, no espaço, e ao momento em que seu papel no mecanismo orçamentário se destacava, repetimos que, a qualidade do orçamento, quanto a dotações, é ligada, sem apêlo, a um trabalho do gênero daquele para que se criou



e se mantém um setor de organização no serviço público brasileiro.

Assim sendo o progresso de nossa Administração, a este respeito, segue, é de crer-se, os avatares da cooperação entre os serviços de organização e os de orçamento.

Por agora e ainda por algum tempo, não há que pensar em vistosos resultados dessa cooperação, em face de notórias dificuldades de natureza instrumental.

O aperfeiçoamento orçamentário, enquanto isso, só será possível em setores restritos, o que não o torna menos desejável.

E, como se vê, o organizador — tomado o termo no sentido que se ajusta à divisão das atividades de administração geral entre nós — tem função inconfundível com as de vários outros especialistas, com os quais conserva, aliás, estreita interdependência, como teria de ser, e deve colaborar, ativamente, para o mais perfeito aproveitamento dos meios da Administração.

## PESSOAL

### *Reajustamento de vencimentos*

M. J. A. FERNANDES

O recente projeto de reajustamento de vencimentos do pessoal civil e militar, submetido pelo D.A.S.P. à apreciação do Exmo Senhor Presidente da República, para ulterior encaminhamento ao Poder Legislativo, tem sofrido algumas críticas, que nunca deixam de aparecer em relação a medidas de tão larga repercussão e tão amplas consequências.

Ainda que pouco numerosas, nem por isso devem ser ignoradas tais críticas, pois, via de regra, se referem a um aspecto que merece esclarecimento.

Têm sido julgados insuficientes os aumentos propostos para as classes inferiores, enquanto são considerados exagerados os que beneficiam as faixas superiores de remuneração.

Tais argumentos teriam procedência, se se tomassem números absolutos; mas, evidentemente, isto seria um erro pois a matéria comporta análise em valores percentuais. Além disso, para bem compreendê-la, deve-se remontar ao passado próximo.

A chamada Lei do Reajustamento (n.º 284, de 28-10-1936), notabilizou-se precisamente pelo fato de, servindo-se da oportunidade da concessão de um aumento geral dos vencimentos dos servidores públicos, ter imprimido ao serviço público civil uma reforma que, entre outras características importantes como a implantação do sistema do mérito, levou na devida conta o valor relativo das

profissões. Este aspecto, cuja significação seria ocioso ressaltar, apresenta-se hoje como um desses tópicos de administração de pessoal, que ninguém se permitiria esquecer. Claro está que a citada Lei não deu a última palavra nem exgotou o assunto, pois na verdade não poderia fazê-lo, mas, colocou em termos tais que não mais admitiríamos fôsse hoje a questão tratada de modo a desequilibrar ou subverter a hierarquia das atividades profissionais.

A situação econômica, criada pela segunda guerra mundial, obrigou os poderes públicos a considerar o problema de reajustar os vencimentos dos servidores do Estado. Quando, nessa ocasião, foi adotado simultaneamente o regime de salário-família, as classes inferiores foram beneficiadas em muito maior proporção que as superiores. Em verdade, as primeiras tiveram majorações que lhes permitiram enfrentar a elevação do custo de vida, que já se evidenciava àquela época, deixando-lhes certa margem para suportar novas elevações de preço. Enquanto o custo da vida, em 1943, subira após a guerra, 60% a 70%, o aumento das classes inferiores montava a 150%. Por outro lado, nas classes superiores, o aumento de vencimentos fôra quase simbólico, pois em alguns casos não ultrapassava de 6%.

Enquanto que em 1936 um diretor de repartição



ganhava dez vezes mais que um servente de classe inicial, em 1943, a relação era de sete para um.

Vale notar também, que, de modo geral, esta relação foi ainda mais diminuída pelo regime de salário-família, pois sabido é que as classes menos afortunadas são também as de prole mais numerosa.

Quando, em 1945, a situação econômica do pós-guerra não prenunciava a baixa do custo de vida, o qual ameaçava sufocar as classes remuneradas na base de salários fixos, o reajustamento, então procedido, tomou como norma geral conceder 50% de aumento aos que venciam mais de mil cruzeiros mensais, ao passo que duplicou os salários daqueles que venciam menos dessa quantia.

Os níveis de remuneração das diversas profissões, consideradas umas em relação as outras, tornavam-se ainda mais desequilibrados. No interior do País, não poucos eram os casos, em que um agente do correio percebia melhor remuneração que um prefeito. E, dentro da mesma esfera de governo, já se observava acentuada tendência ao fenômeno de convergência dos níveis de remuneração.

Se o reajustamento, recentemente proposto, persistisse na mesma orientação, as consequências negativas logo apareceriam.

Não há negar, pois, que o critério social foi respeitado, ao mesmo tempo que se procurou, com acerto, neutralizar a desvantagem de ir tornando cada vez mais aproximados os vencimentos dos diversos degraus da hierarquia.

Pouco ou nada valeria, como por vezes se afirma, reduzir os vencimentos propostos para as classes superiores, a fim de beneficiar as inferiores, pois que, entre 180.000 servidores públicos, apenas pouco mais de mil podem ser enquadrados entre as classes de alta remuneração. Seria insignificante a quota que caberia a cada um dos integrantes do grupo inferior, em esmagadora maioria — quantia que talvez não pudesse ultrapassar, em média a vinte ou trinta cruzeiros mensais.

Outra fosse a orientação seguida no recente projeto de reajustamento e, tão cedo estivesse em vigor, não demorariam a aparecer os seus reflexos negativos sobre o mercado de trabalho.

O Estado, como empregador, estabeleceria um regime de remuneração que o colocaria na posição grave e como poderoso competidor das empresas privadas, que, já no presente pagam em algumas profissões vencimentos menores ao seu pessoal, e

certamente não poderiam suportar o confronto, a menos que desde logo determinassem acentuado aumento do preço de venda das utilidades — o que seria medida socialmente desastrosa.

Não se pode esperar que outra seja a consequência de tal política, pois é sabido que em países com a nossa situação econômica, o serviço público civil, com as vantagens de estabilidade que oferece, atrai grande número de pessoas, que em outros países prósperos, prefeririam atividades privadas, como livre atiradores ou como assalariados.

Mas, a concorrência indesejável não se evidenciaria apenas entre o Estado e as empresas privadas. Também se apresentaria entre as diversas esferas de governo.

Com efeito. O serviço público civil federal paga ao seu pessoal vencimentos mais altos (por vezes, muito mais altos) que os governos estaduais, e estes, por sua vez, de modo geral, remuneram melhor seus servidores que os governos municipais. As desvantagens de tal fato tornam-se muito evidentes no caso de profissões superiores e altos cargos técnicos, para os quais é nulo ou sub-nulo o recrutamento, nas esferas estaduais ou municipais, enquanto toda a procura se volta para a melhor oferta, feita pelo Governo Federal. Não resta dúvida de que, de certo modo, o fenômeno é inevitável; mas seria insensato agravá-lo ainda mais em relação às classes hierarquicamente inferiores, — pois os governos estaduais e municipais não poderiam acompanhar o passo do federal, com forte aumento preferencial a estas classes.

Finalmente, seria forçoso não perder de vista que o desequilíbrio dos valores relativos interprofissionais, dos níveis de remuneração, no sentido da convergência, teria graves consequências sobre o recrutamento e a seleção de pessoal. Não seria de extranhar que, ao fim de certo tempo, começasse a se evidenciar certa preferência numérica pelas carreiras inferiores para as quais se exigiria menor soma de conhecimentos, e se pagaria vencimentos pouco menores que de outras, cujas dificuldades e responsabilidades não estariam compensadas por remuneração atraente.

Não resta dúvida, pois, de que outro não poderia ser o critério para elaboração do reajustamento, que o seguido pelo projeto.



A nossa administração, nos últimos tempos, vem se mostrando no firme propósito de proceder à readaptações periódicas e sistemáticas dos vencimentos do pessoal, segundo as contingências econômicas-sociais.

Esta flexibilidade, desconhecida em tempos não muito remotos, provavelmente conduzirá nossos administradores à adoção de critérios também

flexíveis para o escalonamento sistemático, progressivo e contínuo dos níveis de remuneração, ao longo das carreiras profissionais, de modo a permitir que, já na própria carreira profissional, o servidor se reajuste economicamente às contingências de vida, mórmente no que respeita à constituição e ao aumento da família — problema que a lei de 1943 não pôde solucionar cabalmente.

## APERFEIÇOAMENTO

### *As reuniões de estudos da antiga Divisão de Aperfeiçoamento*

OSVALDO FETTERMANN

**E**M busca de assunto novo para esta seção, pusemo-nos, paradoxalmente, a rever velhos papéis e apontamentos, que guardáramos para eventuais estudos. Uns são rascunhos que escrevemos quando tínhamos a responsabilidade da Seção de Pesquisas e Estudos da antiga Divisão de Aperfeiçoamento, e que, desenvolvidos, foram aproveitados na feitura, ou preparo, de relatórios e de determinadas peças administrativas. Outros são anotações em que registámos pontos de vista nossos, ou expusemos e discutimos problemas sob êsse ou aquêlê aspecto. Uns têm caráter pessoal e se prendem ao nosso comportamento no trabalho, ou em face de questões a que, como chefe, auxiliar, ou mero estudioso, procurámos dar uma solução, objetiva ou doutrinária. Outros concernem às atividades da Divisão, às suas várias atribuições regimentais, ou, ainda, aos processos que se supunham ser os melhores para dar ao seu programa de ação cabal desempenho.

E essa revisão nos deparou umas notas em que, à guisa de esclarecimento, esboçamos uma rápida notícia retrospectiva das reuniões internas instituídas, em fins de 1942, naquela Divisão (e na de Organização e Coordenação), com a finalidade não só de elevar o nível cultural de seus servidores, mas, ainda, de lhes dar oportunidade de expressar idéias e opiniões, quer lhes alargando o interesse pelos problemas de seu trabalho, quer lhes disciplinando as discussões em grupo.

Constituíam, por isso mesmo, excelente veículo de coordenação além de estímulo do sentimento de sociabilidade e do espírito de cooperação, pois permitiam que o servidor, discutindo assuntos de importância administrativa, se transformasse em agente de aprimoramento e renovação do meio.

Foi, talvez, por compreender o papel educativo dessas reuniões que o elaborador do primeiro regimento do Departamento Administrativo do Serviço Público, baixado com o Decreto número 11.101, de 11 de dezembro de 1942, estatuiu o seguinte:

“Art. 9. As Divisões, o S. Ob e o S.D. promoverão reuniões internas com o objetivo de proporcionar aos seus servidores o conhecimento e exame dos assuntos de maior relevância que tiverem transitado pelas diversas seções, bem como o debate de questões de ordem doutrinária, cujo esclarecimento interessar à respectiva Divisão ou Serviço.

“Parágrafo único. Servidores de outro setor da Administração Pública poderão participar das reuniões, mediante autorização do respectivo Diretor”.

O histórico dessas reuniões, um de cujos característicos estava no fato de serem confiadas ao interesse, à iniciativa e ao entusiasmo dos próprios servidores, sem distinções hierárquicas, se processa em duas fases, ambas, porém, marcadas por orientações que se completavam e visavam aos mesmos objetivos.



Na primeira fase, que vai de outubro de 1942 a abril de 1943, as reuniões se realizavam às onze horas de cada quinta-feira e obedeciam a dois tipos, que se alternavam semanalmente. As do primeiro grupo eram consagradas ao estudo de problemas de gerência de pessoal, principalmente de questões relacionadas com o aperfeiçoamento. As do segundo se reservavam à análise e crítica de obras existentes na biblioteca da Divisão.

Na segunda fase, que compreende o resto do ano de 1943, as reuniões passaram a ser feitas quinzenalmente, às terças-feiras, com início às quatro horas da tarde. Eram distribuídas em série de três, das quais as duas primeiras destinadas a assuntos escolhidos previamente, sob forma de problema, confiados a dois debatedores que, como na fase anterior, dispunham, individualmente, de 15 a 20 minutos para a exposição de seu ponto de vista, finda a qual a discussão ficava aberta a todos os presentes. A terceira, ou última de cada série, versava assunto proposto, no momento, por qualquer um dos presentes, com o fim de serem estudadas, discutidas e elucidadas questões oriundas de dificuldades surgidas no exercício de suas atividades cotidianas: e, por isso mesmo, não havia debatedores escolhidos com antecedência.

Para dirigir, sistematizar e escolher os assuntos dessas reuniões, existia um coordenador, eleito pelos servidores da Divisão, e que, para a segurança de uniformidade de trabalho, deveria exercer a função durante seis meses. A ele cabia, ainda, escolher dentro dum critério de revezamento, o presidente e os dois debatedores. Para primeiro coordenador foi sufragado o nome da técnica de educação Maria da Glória Maia e Almeida, que, com incansável interesse, exerceu o mandato até o mês de abril de 1943, quando partiu para a cidade do Rosário de Santa Fé, em cuja Escola Normal iria lecionar português, de acordo com o convênio cultural firmado entre o nosso país e a República da Argentina. Sucedeu-lhe a técnica de educação Ana de Alencar, que, com igual zelo, se desincumbiu do encargo, em que permaneceu até dezembro do mesmo ano. O Diretor da Divisão comparecia às reuniões não para as dirigir, mas para aí desempenhar, democraticamente, mera função de colaborador, já tomando parte nos debates, já trazendo esclarecimentos ou sugestões, e tudo isso sem as eti-

quetas e os artifícios das sessões solenes, num ambiente, em suma, de sadio coleguismo e irradiante simplicidade.

Pessoas estranhas podiam frequentá-las e tomar parte ativa nos trabalhos. E, para incentivar esses contactos tão proveitosos, que nos ensinavam a ver e apreciar os problemas sob outros aspectos, dando-nos uma idéia mais precisa, mais exata do todo, a Divisão adotou a boa praxe de expedir convites, cujo teor era o seguinte:

Presidência da República.

Departamento Administrativo do Serviço Público.

Divisão de Aperfeiçoamento.

Rio de Janeiro, ..... de ..... de 194....

Sr. ....

Tenho o grande prazer de convidá-lo e os demais servidores dess..... para a nossa próxima reunião interna.

Junto remeto o sumário da palestra que lhe permitirá, e aos demais servidores, acompanhar melhor os debates a tomar parte nêles.

Cordialmente,

.....  
Diretor

Esses convites eram, habitualmente, endereçados às repartições e serviços a que o assunto da reunião aprazada pudesse interessar. Recebendo o sumário com razoável antecedência, ficava cada interessado com uma idéia aproximada da maneira como o problema seria discutido, e, assim, poderia aperceber-se convenientemente para os debates. Preparado com certa margem de tempo e conhecedor dos principais pontos da questão, ele saberia imprimir mais segurança e profundidade à explanação e defesa do seu ponto de vista; e, corrigindo a unilateralidade porventura cometida pelo expositor, teria largo ensejo para examinar o problema sob outros aspectos. Por isso e para que expressasse fielmente o conteúdo, encarecia-se a vantagem de ser esse sumário elaborado pelo próprio expositor, que era a pessoa naturalmente indicada para a tarefa. Recebendo o sumário assim organizado, o coordenador das reuniões providenciava logo para a tiragem das cópias que deveriam acompanhar os convites, ou ser distribuídas entre os servidores da Divisão. E, para ilustração destas notas, aqui reproduziremos alguns desses sumários:



### "AS S.S. E O APERFEIÇOAMENTO FÍSICO, INTELECTUAL E SOCIAL DOS SERVIDORES"

Expositor: Dr. Jorge Coutinho.

Debatedor: Dr. Ari Fernandes.

#### SUMÁRIO

1.º) *Motivos de palestra*: a terra de ninguém que existe entre o D.A.S.P. e os Ministérios; a utilidade de iniciativas como a da Divisão de Aperfeiçoamento, abrindo as suas portas ao debate dos assuntos da nossa administração.

2.º) *Atribuições previstas em lei, da alçada das S.S.*: o Regulamento das S.S., comentários sobre o mesmo, as atividades de pesquisas das S.S., sua importância, suas ligações com o D.A.S.P., exemplos.

3.º) *Realização prática dessas atribuições*: a hipertrofia da função médica, o aperfeiçoamento físico do servidor, o que a S.S. da Agricultura faz nesse sentido, os exames de saúde periódicos, a estatística desses exames, a que se reduzem as atividades das S.S., exemplos.

4.º) *Crítica à estrutura das S.S.*: o ajustamento do indivíduo à sociedade pelo ajustamento ao trabalho; o aperfeiçoamento físico, intelectual e social como finalidade das S.S. e os recursos que lhes foram dados para isso, a posição das S.S. dentro da estrutura dos Ministérios, a plethora de médicos nas S.S., razões disso, a falta de pessoal técnico diferente do médico, exemplo.

5.º) *Sugestões*: erro de posição das S.S., a orientação dos seus serviços, a plethora de médicos, êsses serviços encarados como de utilidade real, o estímulo que se lhe devem dar".

### BIBLIOTECA E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL

Expositor: Téc. de educ. Josué Montello.

Debatedor: Téc. de educ. Ana de Alencar.

15-7-1943

#### I — Conceituação de Aperfeiçoamento:

- a) alcance da perfeição
- b) tropismo para a perfeição

#### II — Aperfeiçoamento e Educação:

- a) a educação como ajustamento à sociedade
- b) educação como desenvolvimento de capacidades individuais

#### III — Aperfeiçoamento como um processo geral:

- a) intelectual
- b) moral
- b) físico

#### IV — Biblioteca e Aperfeiçoamento de Pessoal:

- a) valor social do livro
- b) valor individual do livro
- c) a cultura especializada

#### V — O plano de Aperfeiçoamento do D.A.S.P.

- a) sentido utilitário do plano, em proveito do Estado. A teoria do bom servidor.
- b) execução desse plano
- c) colaboração da Biblioteca nessa execução".

### "D.A.S.P. DIVISÃO DE APERFEIÇOAMENTO"

Palestra a ser realizada no dia 28 de setembro, às 17 horas sob o título:

### "ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CHILE E ALGUNS DOS SEUS SERVIÇOS"

Expositor: Dr. José Ramon Astorga, da Delegação de Bolsistas chilenos.

#### SUMÁRIO

- I — O Poder Executivo e seus fins.
- II — Centralização e descentralização administrativa.
- III — Serviços públicos e autarquias.
- IV — Regime administrativo no Chile:

- a) Direito à função pública;
- b) Provimento dos cargos;
- c) Quadros de pessoal na Administração.
- d) Direitos, deveres e ação disciplinar.

V — A Contraloria Geral da República.

VI — Outros serviços importantes".

### "D.A.S.P. DIVISÃO DE APERFEIÇOAMENTO"

Palestra a ser realizada no dia 23 de novembro, às 17 horas, sob o título: "Psicologia Didática".

Expositor: Sr. Celso de Magalhães, Técnico de Administração da D.C.

Debatedor: Prof.<sup>a</sup> Maria dos Reis Campos, professora de Metodologia do Instituto de Educação.

#### SUMÁRIO

- I — O professor dos cursos do treinamento extra-funcional situa-se entre os fatores mais importantes do aperfeiçoamento dos servidores do Estado.
- II — O professor desses cursos, o que leciona, tem uma psicologia diferente da daquele que, como sábio, pesquisa princípios, estabelece e comprova leis.
- III — O professor que leciona deve dominar perfeitamente a matéria; mas isto só não basta.
- IV — Precisa ter boa dicção, demonstrar cultura geral, ter atenção na postura física. É-lhe imprescindível um sistema nervoso normalizado, para criar e manter o entusiasmo na classe.
- V — A comunicação verbal entre professor e aluno pode ser feita de vários modos: conferência, discurso, palestra.
- VI — O professor que faz conferência só serve para auditórios selecionados, para os que, conhecendo a matéria, facilmente podem separar o acessório do fundamental.
- VII — O professor que discursa apenas impressiona o sentimento, desperta emoção, mas não ensina.
- VIII — O professor que ensina palestrando é melhor, assemelha-se a um aluno mais instruído orientado.



tando os outros. Torna-se amigo, indispensável, confidente de cada um. Mais fácil lhe será assim, não só ensinar, como também, educar — pois — para o Estado — é sempre preferível que os professores dos cursos de treinamento extrafuncional instruem, como eduquem”.

Êsses sumários, escolhidos sem preocupação do assunto, revelam, ou, melhor, entremostam, ao que pensamos, a variedade e a natureza dos problemas focalizados nas reuniões internas, nessas tertúlias breves, de menos de uma hora, a que instintivamente íamos chamando reuniões de família, e onde, sem afetação nem convencionalismo, se versavam ora temas gerais, como o de *Orientação profissional*, ora temas restritos, como essoutro *O ensino do português nos Curso do D.A.S.P.* E assim é, pois, de fato, muitas foram as questões ali debatidas, e a mais de trinta se eleva o número de reuniões realizadas, dentre as quais nos lembram as seguintes:

## 1

Data: 5 de novembro de 1942,

Assunto: *Finalidades específicas de uma Divisão de Aperfeiçoamento.*

Debatadores: Os técnicos de educação Josué de Sousa Mantello e Moisés Xavier de Araújo.

Presidente: O técnico de educação Otávio Augusto Lins Martins.

## 2

Data: 19 de novembro de 1942.

Assunto: *Que se deve entender por treinamento?*

Debatadores: A então assistente de aperfeiçoamento Cirene Vilela Canedo Nunes Pereira e o então diretor dos Cursos de Administração, técnico de educação Joaquim Rufino Ramos Jubé Júnior.

Presidente: O técnico de educação Moisés Xavier de Araújo.

## 3

Data: 3 de dezembro de 1942.

Assunto: *Sistema educacional nos Estados Unidos*

Expositor e presidente: O técnico de educação Otávio Augusto Lins Martins.

## 4

Data: 17 de dezembro de 1942.

Assunto: *Onde melhor se enquadram os estudos relativos à readaptação?*

Debatadores: O técnico de educação Otávio Augusto Lins Martins e o técnico de administração Osvaldo Fettermann.

Presidente: O técnico de educação Josué Montello.

## 5

Data: 26 de dezembro de 1942.

Assunto: *Comentários ao livro Como fazer amigos e influenciar pessoas.*

Comentador: O diretor da Divisão, Professor Mário Paulo de Brito.

## 6

Data: 7 de janeiro de 1943.

Assunto: *Melhor aproveitamento dos funcionários que vão aos Estados Unidos.*

Debatadores: Os técnicos de administração Mary Deiró Cardoso e Darcy Soares Muniz Guimarães.

Presidente: O técnico de administração Osvaldo Fettermann.

## 7

Data: 21 de janeiro de 1943.

Assunto: *Distinção entre líder e chefe.*

Expositor e presidente: O técnico de educação Joaquim Rufino Ramos Jubé Júnior, então diretor dos Cursos de Administração.

## 8

Data: 28 de janeiro de 1943.

Assunto: *Comentários ao livro Employee training in the public service*, de Milton Hall.

Comentador: A então assistente de aperfeiçoamento Cirene Vilela Canedo Nunes Pereira.

## 9

Data: 4 de fevereiro de 1943.

Assunto: *A posição do chefe em um programa de aperfeiçoamento.*

Debatadores: Os técnicos de educação Maria da Glória Maia e Almeida e Joaquim Rufino Ramos Jubé Júnior.

Presidente: O técnico de administração Mary Deiró Cardoso.

## 10

Data: 11 de fevereiro de 1943.

Assunto: *Comentário ao livro Como devo formar a minha biblioteca?*

Comentador: O técnico de educação Josué de Sousa Montello.



11

Data: 18 de fevereiro de 1943.

Assunto: *Formação de chefes.*

Debatedores: O oficial administrativo Tharcilla Dardeau Vieira e o então técnico de administração José Barreiros.

Presidente: A então assistente de aperfeiçoamento Cirene Vilela Ganedo Nunes Pereira.

12

Data: 25 de fevereiro de 1943.

Assunto: Comentários ao livro *Organização Nacional*, de Alberto Tórres.

Comentador: O técnico de administração Mary Deiró Cardoso (por motivo de doença, o trabalho foi lido pelo técnico de educação Maria da Glória Maia e Almeida.

Tempo gasto: 10 minutos.

13

Data: 11 de março de 1943.

Assunto: *Os problemas de administração na "Canaan".*

Comentador: O técnico de administração Osvaldo Fettermann.

Duração: 38 minutos.

14

Data: 25 de março de 1943

Assunto: Comentários ao livro *Les aptitudes professionnelles*, de F. Baumgarten.

Comentador: O então assistente de aperfeiçoamento Valdir dos Santos.

Tempo gasto nos comentários: 30 minutos.

15

Data: 15 de abril de 1943.

Assunto: *Definição de termos como elemento disciplinador em trabalhos de seminário.*

Expositor: O técnico de educação Joaquim Rufino Ramos Jubé Júnior, então diretor dos Cursos de Administração.

Tempo gasto pelo expositor: 25 minutos.

Duração: 42 minutos.

Presidente: O oficial administrativo Aníbal Maia.

16

Data: 29 de abril de 1943.

Assunto: *Acentuação gráfica do acôrdo ortográfico de 1931.*

Expositor: O Professor Júlio Nogueira.

Presidente: O técnico de educação Josué de Sousa Montelo.

Tempo gasto pelo expositor: 1 hora e 4 minutos.

17

Data: 6 de maio de 1943.

Assunto: *Sondagem.*

Debatedores: O oficial administrativo Aníbal Maia e o técnico de administração Océlio de Medeiros.

Presidente: O então assistente de aperfeiçoamento Valdir dos Santos.

Duração: 50 minutos.

18

Data: 13 de maio de 1943.

Assunto: *Eficiência.*

Debatedores: Os assistentes de aperfeiçoamento Belmiro Siqueira e Helena Lins Gouveia.

Presidente: O então assistente de aperfeiçoamento Cirene Vilela Canedo Nunes Pereira.

Duração: 22 minutos.

19

Data: 20 de maio de 1943.

Assunto: *A influência do prazo no estágio probatório.*

Debatedores: Os técnicos de administração José Barreiros e Osvaldo Fettermann.

Presidente: O técnico de administração Océlio de Medeiros.

Duração: 40 minutos.

20

Data: 27 de maio de 1943.

Assunto: *A higiene mental no estágio probatório.*

Debatedores: O Professor Plínio Olinto e o então técnico de administração Celso Magalhães.

Presidente: O técnico de administração Osvaldo Fettermann.

Duração: 45 minutos.

21

Data: 3 de junho de 1943.

Assunto: O ensino do português nos Cursos do D.A.S.P.

Debatedores: O Professor Aguinaldo Costa e o então técnico de administração Aristides Patrício de Araújo.

Presidente: O então técnico de administração José Barreiros.

Duração: 56 minutos.

22

Data: 10 de junho de 1945.

Assunto: *Os Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização do Ministério da Agricultura.*



Expositor: O então diretor dos mesmos Cursos, Professor Alcides Franco.

Presidente: O assistente de aperfeiçoamento Belmiro Siqueira.

Duração: 1 hora e 3 minutos.

23

Data: 17 de junho de 1943.

Assunto: *A estatística aplicada ao aperfeiçoamento.*

Debatedores: O Prof. Fernandes da Silveira e o técnico de educação Otávio Augusto Lins Martins.

Presidente: O então diretor dos Cursos de Administração, técnico de educação Joaquim Rufino Ramos Jubé Júnior.

Duração: 1 hora.

24

Data: 24 de junho de 1943.

Assunto: *A Escola de Aperfeiçoamento dos Correios e Telégrafos.*

Expositor: O então diretor da mesma Escola, Doutor João Pinto Pessoa.

Presidente: O técnico de educação Josué Montelo.

Duração: 1 hora.

25

Data: 1 de julho de 1943.

Assunto: *Os Cursos do Departamento Nacional de Saúde.*

Expositor: O diretor dos mesmos Cursos, Sr. Jorge Saldanha Bandeira de Melo.

Presidente: O então técnico de administração José Barreiros.

Duração: 40 minutos.

26

Data: 15 de julho de 1943.

Assunto: *Biblioteca e aperfeiçoamento de pessoal.*

Debatedores: Os técnicos de educação Josué de Sousa Montelo e Ana de Alencar.

Presidente: O oficial administrativo Aníbal Maia.

Duração: 31 minutos.

27

Data: 22 de julho de 1943.

Assunto: *Alguns aspectos da vida norte-americana.*

Expositor: O estatístico Guilherme Augusto dos Anjos.

Presidente: O então assistente de aperfeiçoamento Valdir dos Santos.

Duração: 36 minutos.

28

Data: 29 de julho de 1943.

Assunto: *Alguns aspectos da vida norte-americana.*

Expositor: o técnico de administração Paulo Lopes Correia.

Presidente: O técnico de administração Océlio de Medeiros.

Duração: 34 minutos.

29

Data: 5 de agosto de 1943.

Assunto: *Curso de Formação de Metrologistas.*

Expositor: O coordenador do mesmo Curso, Sr. Rubem de Carvalho Roquette.

Presidente: O assistente de aperfeiçoamento Belmiro Siqueira.

Duração: 37 minutos.

30

Data: 12 de agosto de 1943.

Assunto: *As S.S. e o aperfeiçoamento físico, intelectual e social dos servidores.*

Debatedores: O então diretor da Divisão do Pessoal do Ministério da Agricultura, Sr. Jorge Coutinho, e o técnico de administração Ari de Castro Fernandes.

Presidente: A então assistente de aperfeiçoamento Cirene Vilela Canedo Nunes Pereira.

Duração: 1 hora.

31

Data: 31 de agosto de 1943.

Assunto: *Análise da execução do trabalho como meio de apurar a capacidade dos funcionários em estágio probatório.*

Debatedores: Os assistentes de aperfeiçoamento Valdir dos Santos e Helena Lins Gouveia.

Presidente: O então técnico de administração José Barreiros.

Duração: 38 minutos.

32

Data: 14 de setembro de 1943.

Assunto: *A Escola de Aprendizagem de Artes Gráficas da Imprensa Nacional.*

Expositor: O diretor da mesma Escola, Sr. Valdomiro Fettermann.

Presidente: O então escriturário Manuel Mendes.

Duração: 40 minutos.



33

Data: 28 de setembro de 1943.

Assunto: *A administração Pública no Chile e alguns dos seus serviços.*

Expositor: O bolsista chileno José Ramon Astorga Barriga.

Presidente: O técnico de administração Mary Deiró Cardoso.

Tempo de duração: 37 minutos.

34

Data: 26 de outubro de 1943.

Assunto: Educação alimentar:

Debatedores: O então técnico de administração Rubens de Siqueira e o Professor Hamilton Nogueira.

Presidente: Mário Paulo Rodrigues.

Duração: 49 minutos.

35

Data: 9 de novembro de 1943.

Assunto: *Normas para a organização das provas objetivas de português.*

Debatedores: Os professores Paulo Lantelme e Sílvio Elia.

Presidente: O técnico de administração Osvaldo Fettermann.

Duração: 58 minutos.

Aí fica gizada a vida das reuniões internas da antiga Divisão de Aperfeiçoamento, reuniões que foram interrompidas em dezembro de 1943, em virtude da mudança do Departamento Administrativo do Serviço Público.

## SELEÇÃO

### ***Provas escritas clássicas - Suas vantagens e desvantagens***

BELMIRO SIQUEIRA

COM o progresso da civilização, com o aperfeiçoamento tecnológico dos nossos dias, tornaram-se as sociedades tremendamente complexas. Surgiu o Estado moderno. É o Estado polimorfo, politécnico e, sobretudo, intervencionista. Não que o queira, mas porque os grupos sociais o exigem. O Estado moderno — protetor e, essencialmente, prestador de serviços — é um imperativo da ordem econômica dos tempos que correm.

Para realizar-se ou para efetivar-se, o instrumento de ação do Estado é a Administração Pública. E que é a Administração Pública senão os homens que a integram, ou sejam, os servidores públicos? A observação e a análise, ainda que superficiais, forçam-nos a concluir pela importância ímpar do servidor do Estado e pela posição singular do funcionalismo civil de uma Nação.

Outrora vigorava, quanto ao papel dos servidores públicos, a filosofia jacksoniana: os deveres dos empregos do Estado eram tão simples que qualquer cidadão estaria habilitado para o desempenho deles. Hoje, porém, não tem cabimento tal pensar. Os homens públicos, os administradores e os políticos, e até o observador leigo, compreendem a necessidade de haver, nas atividades do

Governo, especialistas capazes, e somente especialistas capazes, dos mais variados setores profissionais. E assim, dada esta nova tendência na administração de pessoal, aparecem, tomam vulto e se impõem certos princípios relativos à gerência dos servidores do Estado.

O recrutamento amplo e democrático, a seleção racional mediante concursos públicos, livres e honestos, o sistema do mérito, enfim, constitui o princípio básico e o marco inicial da história dos organizados e adiantados serviços civis das nações civilizadas. E só foi possível o recrutamento em massa, sobre largas áreas, acompanhado de seleção rigorosa e científica de grandes contingentes de servidores para o Estado, graças “à contribuição dos estudos da psicologia e da estatística para a organização de provas bem feitas”.

Um Estado é sua Administração Pública. A Administração Pública, por sua vez, assenta-se, quase que inteiramente, no seu elemento humano. E elemento humano eficiente, à altura das asfiantes responsabilidades que caem sobre os ombros dos Governos, só pode provir, só pode originar-se de recrutamento extensivo e intensivo,



aliado a um regime de seleção técnica, em que o mérito seja a determinante fundamental.

Reconhecida a indispensabilidade da seleção de pessoal como ponto pacífico, uma vez que as empresas privadas a adotam intransigentemente e que os Estados modernos a registram em suas Constituições, impõem-se pesquisas e estudos relativos aos seus diversos aspectos e problemas.

Entre os pontos basilares da técnica de seleção, salienta-se, pela sua vital importância, aquêle que se refere ao instrumento de medida a ser usado, ou seja a questão de "como" determinar o valor dos candidatos ao emprêgo. Tendo em vista o trabalho que os candidatos irão executar, como avaliaremos as suas capacidades? Como hierarquizaremos os pretendentes aos cargos ou funções, de maneira que a cada um corresponda justamente o seu lugar? Para solução científica destas e doutras questões, surgiu e desenvolve-se, cada dia mais, a técnica de exames.

O conhecimento e adoção da técnica de exames é, nos Serviços Públicos, imprescindível à implantação e execução do sistema do mérito. Teríamos, porém, se a usássemos nos colégios, ginásios, escolas, etc., resultados inestimáveis. O DASP é conhecido principalmente por uma de suas atribuições — realizar concursos para o Serviço Público Federal. E seus concursos dão o que falar, ou melhor, se têm celebrizado por um motivo — técnica de exames adotada, ou, mais particularmente, tipos de provas usados. No nosso sistema educacional, da mesma forma, teríamos uma verdadeira revolução, e cremos que os resultados do ensino seriam muito superiores, se os processos tradicionais, empíricos e quase nulos, de avaliação dos resultados da aprendizagem, fôssem substituídos pela moderna técnica de exames.

Pretendendo apenas fornecer material àqueles que se iniciam na técnica de exames, temos a satisfação de apresentar as vantagens e as desvantagens das provas escritas clássicas. A respeito de cada vantagem ou desvantagem faremos sucinto comentário.

Que é prova objetiva? Melhor ainda: Que são questões objetivas? Dizemos que uma prova é objetiva ou que as questões de uma prova são objetivas quando delimitam precisamente a reação ou trabalho dos examinandos e, no seu julgamento, independem do examinador. Estes, pode-

mos dizer, são os característicos essenciais para que uma prova ou questão seja objetiva: 1) delimitar precisamente, circunscrever a reação ou a tarefa dos examinandos; 2) o seu julgamento, a sua avaliação independer de quem examina.

Que é prova clássica? Ou: Que são questões clássicas ou tradicionais? Uma prova é clássica ou as questões de uma prova são clássicas quando não condicionam a atividade dos examinandos e, na sua avaliação, predomina o arbítrio do examinador. Como se vê por esta definição, a prova clássica é um instrumento de medida muito imperfeito. É o único, porém, que se presta para medir certos atributos, não podendo, pois, ser completamente afastado.

São citadas como vantagens da prova clássica:

I — *Obrigar o examinando a organizar os próprios conhecimentos.* Realmente, sabendo que terá de expor ou dissertar a respeito de determinado assunto, o candidato estudará sistematicamente este assunto, preocupando-se em dar certa organicidade às informações e aos conhecimentos que fôr assimilando. Em muitos casos é imprescindível que o ocupante de um aludido cargo tenha, sobre um setor específico, conhecimentos sistematizados, organizados e interrelacionados. Aplica-se, então, a prova clássica.

II — *Mostrar a habilidade que o candidato tem para expor seus conhecimentos, exigindo dele certa iniciativa para esta tarefa.* A habilidade para compor, para redigir, para explicar por escrito um assunto qualquer é de natureza bem diferente da habilidade para falar, para discorrer verbalmente sobre o mesmo assunto. E o que interessa muitas vezes é o primeiro tipo de habilidade, só revelável e mensurável por meio de uma prova clássica.

III — *Permitir a verificação da linguagem, da facilidade de expressão, do estilo, do poder de imaginação, enfim de certos atributos suplementares daqueles que, precipuamente, caracterizam o trabalhador eficiente de dada carreira profissional.* Toda prova deve ter um objetivo definido: medir a capacidade ou os conhecimentos que o examinando tem com relação a um determinado e específico setor de atividades. Ao lado porém, concomitantemente, possibilitam as provas do tipo tradicional a verificação ou a identi-



ficação de atributos marginais deveras importantes.

IV — *Examinar em profundidade os conhecimentos ou a capacidade do candidato.* Na prova clássica, o examinando pode revelar tôdas as informações que possui, tem oportunidade de demonstrar tôda a sua *cultura* a respeito de especificado assunto. A prova clássica dá oportunidade ao candidato para demonstrar-se mais integralmente.

V — *Ser de fácil e rápido preparo.* A preparação de uma prova clássica não exige, da parte do examinador, conhecimentos especializados a respeito da técnica de exames. Assim é que, como exemplos, temos: “Descrever o percurso do Rio Amazonas”; “Narrar o descobrimento do Brasil”; “Demonstrar o Teorema de Pitágoras”; “Escrever sobre áreas administrativas”.

Como desvantagens da prova clássica, são citadas:

I — *Ser de avaliação arbitrária* — A correção e o julgamento da prova clássica dependem inteiramente do arbítrio do examinador. E pior: avaliando a prova de um aluno ou candidato em épocas diferentes, o mesmo examinador atribuir-lhe-á notas diferentes. São de todos conhecidas as experiências praticadas com o objetivo de demonstrar que as provas tradicionais são instrumentos altamente imprecisos, de avaliação muito subjetiva. Se corrigida por um examinador, certa prova merecerá grau 100, corrigida por outro, terá grau 80 e, não constituirá surpresa, se um terceiro examinador conferir-lhe grau 30 ou 40. Esta é a principal contra-indicação da prova clássica: não é fidedigna a hierarquização estabelecida por ela.

II — *Não se sujeita a um padrão, para efeitos de julgamento.* Na prova objetiva, os candidatos, quando acertam, dão a mesma resposta ou respostas perfeitamente substituíveis e, portanto, aceitáveis. É possível o estabelecimento de um padrão, de uma “máscara” de correção. Já na prova clássica não é viável a confecção de um modelo para julgamento dos trabalhos dos candidatos. Qualquer padrão estabelecido seria sempre subjetivo, teria infalivelmente a equação pessoal do examinador. Qual seria, por exemplo, o padrão ou seja a exposição de motivos que serviria de modelo para correção e julgamento das exposições feitas pelos milhares de candidatos do

último concurso para a carreira de oficial administrativo?

III — *Abranger muito pouco os assuntos estudados ou exigidos no programa.* A prova clássica ganha em profundidade o que perde em extensão. Dado o tipo de trabalho a que ela sujeita o aluno ou candidato, requerendo dêle exposição minuciosa e circunstanciada a respeito de determinado assunto, fácil é de compreender-se que o examinador não poderá exigir mais de dois tópicos ou sejam assuntos constantes de um ou dois pontos do programa ou a matéria dada em uma ou duas aulas. A aprovação ou reprovação de um aluno, se examinado apenas por meio de provas clássicas comuns, é função de haver êle aprendido ou não uma parcela mínima do programa de todo um ano de estudos.

IV — *Estar sujeita à má escolha de assuntos.* Muitas vezes acontece que o assunto sorteado seja o menos importante de tôda a matéria programada. Pode acontecer que um mau candidato conhecesse bem aquêlê assunto ao passo que um bom candidato, que não estudara devidamente o mesmo, seja reprovado. Se, em vez do sorteio, o assunto fôr escolhido, predominará ainda as tendências e preferências do examinador. E um assunto tido, por um examinador, como funcionalmente importante, há de sê-lo para outros? No sorteio, ficam os alunos ou candidatos entregues aos azares da sorte e, no caso de escolha, ao arbítrio do professor ou examinador.

V — *Dependendo da habilidade para compor, deficiências do trabalho em si e do aluno ficam encobertas.* Com algumas frases feitas, com uns “narizinhos de cêra”, alunos jeitosos conseguem boas notas de professores realmente experimentados. Isso é experiência de todos nós. Em quantas provas, de história, de geografia e até de matemática, aproveitamos um pouquinho que sabíamos, “enchemos linguça”, e logramos altas notas? Quantas vêzes caprichamos, afirmando depois ter feito uma ótima prova, e lá vinha um quatro!

VI — *Ser de julgamento trabalhoso e demorado.* Por mais que se preocupe em bem corrigir provas clássicas, qualquer examinador sempre dará notas imprecisas. Se investesse a ordem em que corrigiu algumas provas e as corrigisse novamente, daria qualquer professor notas bem diversas das que anteriormente tinha dado. As provas



clássicas são de correção trabalhosa e se o examinador as tem em grande número para corrigir, horas e horas terá que gastar nesse afazer. No caso de seleção de pessoal para o Serviço Público é, pois, explicável a demora que se verifica para identificação de provas clássicas aplicadas a centenas e centenas de candidatos. Para corrigir as provas de português do último concurso de escriturário, o examinador gastou, em média, 15 minutos por prova, ou uma hora em cada grupo de quatro provas. Sabendo-se que o número de provas elevou-se a 6.000, temos que o examinador despendeu, provavelmente, 1.500 horas para corrigir tôdas as provas do concurso. Calculemos, então, se os psicólogos americanos resolvessem, em 1917, aplicar provas clássicas para seleção de soldados que deveriam ir combater os alemães! Basta lembrarmos que foram examinadas e corrigidas 1.700.000 provas.

VII — *Não obrigar o candidato a uma reação.* Enquanto a prova objetiva, o teste, significa, em sua origem, reativo, a prova clássica exige a total iniciativa do aluno, não o motiva, não lhe indica o que fazer e o como começar a fazer. Uma indisposição, um nervosismo, uma rápida inibição inicial impedem que os candidatos apresentem uma representativa amostra de seus conhecimentos ou de sua capacidade.

VIII — *Não servir de base a uma larga e preciosa classificação de examinandos.* Na seleção de pessoal para o Governo Federal, é muito comum dezenas e dezenas de candidatos concorrerem a uma ou poucas vagas. A prova de conhecimento ou de capacidade é que vai decidir qual é o melhor, quais os que são os mais capazes. Se as notas dadas a uma prova clássica variam de examinador para examinador ou se são diferentes quando dadas por um mesmo examinador em horas diferentes, como tomá-las para fins de clas-

sificação, de hierarquização ou de aprovação e reprovação dos concorrentes?

IX — *Apresentar um grau de confiança apenas 10% superior ao acaso.* Se a um grupo de provas atribuímos notas ao acaso e se, após compararmos estas notas com as notas dadas por um professor da matéria, veremos que apenas 10% das notas dadas ao acaso diferem significativamente das notas dadas cuidadosamente pelo professor. Para efeitos práticos, não seria melhor dar notas ao acaso? Poderíamos fazer como aquele professor que embaralhava as provas e depois dava as notas na seguinte ordem: 5, 6, 7, 8 e 9; até acabar o pacote de provas.

X — *Sacrificar o candidato ao ponto de vista examinador.* Quando o aluno tem que fazer prova com o seu próprio professor, aprende êle as manhas, as tendências, os pontos de vista, os fraços, etc. dêste último. Mas quando o candidato tem que fazer prova com um examinador que não lê segundo certa cartilha, que tem formação muito diversa da do examinando, fica êste fatalmente sacrificado. Tira o aluno ou candidato nota mínima, porém noutras circunstâncias, tiraria nota máxima.

Outras vantagens e outras desvantagens poderiam ser citadas para a prova clássica. As que apresentamos dão, não obstante, algumas idéias a respeito do assunto. Antes de terminar essas notas, queremos, contudo, frisar o seguinte: em certos casos o uso de provas clássicas é indispensável, não podendo mesmo ser substituído pelo emprêgo de qualquer outro tipo de prova. Nestes casos, porém, o técnico de seleção cerca o julgamento e a avaliação das mesmas de tais cuidados e estabelece tal critério, baseado nos elementos objetivos da própria prova, que tôdas as desvantagens referidas são muito atenuadas ou desaparecem mesmo.



# Questões apresentadas no C-108 - Concurso para a carreira de Comissário de Polícia do M. J. N. I.

## 1.<sup>a</sup> PROVA

Ponto sorteado para a dissertação: 22

### CRIMES-CONTRA A ORDEM POLÍTICA E SOCIAL

1.<sup>a</sup> questão (Ponto 9) — Quais os crimes excluídos do livramento condicional?

2.<sup>a</sup> questão (Ponto 21) — Manuel da Silva, brasileiro, com 48 anos de idade, casado, comissário de polícia, forneceu a João de Castro um documento, afirmando ser o mesmo "miserável", para que o beneficiário obtivesse isenção do pagamento de multa no Registro de Estrangeiros. Verificou-se, porém, que o Comissário sabia ser João de Castro proprietário de imóveis. Em que dispositivo da Lei Penal incorreu o Comissário? Fundamente.

3.<sup>a</sup> questão (Ponto 24) — Antônio de Oliveira, brasileiro, com 22 anos de idade, estudante, solteiro, foi surpreendido, quando distribuía no Largo da Lapa, numa fila de ônibus, às 17 horas, um impresso, contendo incitação direta ao ódio entre as classes sociais. Quais as sanções penais aplicáveis a Antônio de Oliveira? Fundamente.

### PARTE II — DIREITO JUDICIÁRIO PENAL

1.<sup>a</sup> questão (Ponto 8)

O Cônsul norte americano pede a prisão de A, seu compatriota e desertor do cruzador Idaho. Qual a espécie de prisão cabível e qual o máximo de tempo que pode a mesma durar? Fundamente.

2.<sup>a</sup> questão (Ponto 10)

B foi prêso e autuado em flagrante por infração do art. n.º 129 do Código Penal. Pode B ser pôsto em liberdade mediante fiança? Fundamente.

3.<sup>a</sup> questão (Ponto 5)

Como deve ser iniciado o processo de uma contravenção penal?

4.<sup>a</sup> questão (Ponto 4)

Qual a peça final do inquérito policial e qual o prazo para remessa do inquérito a juízo?

5.<sup>a</sup> questão (Ponto 1)

Quais os processos criminais não disciplinados pelo Código do Processo Penal, e quando é este aplicado aos mesmos?

### COMISSÁRIO DE POLÍCIA — C. 108

#### PROVA DE ORGANIZAÇÃO POLICIAL E PRÁTICA DE SERVIÇO

##### ORGANIZAÇÃO POLICIAL

Pontos sorteados ns. 1, 3, 6 e 9.

1.<sup>a</sup> questão — A que distritos policiais compete conhecer de fatos ocorridos nos seguintes logradouros:

- a) Praça Mauá.
- b) Praça 11 de Junho.
- c) Praça da Bandeira.
- d) Praça Tiradentes.
- e) Largo da Carioca.

2.<sup>a</sup> questão — A quem compete processar licença para o funcionamento de casas de espetáculos e diversões públicas?

3.<sup>a</sup> questão — Qual o tempo mínimo que deve mediar entre o ábito e a autopsia?

4.<sup>a</sup> questão — Qual a autoridade policial competente para instaurar inquérito contra um indivíduo acusado de crime de usura?

##### PRÁTICA DE SERVIÇO

Pontos sorteados ns. 2, 3, 4, 8, 9 e 10.

1.<sup>a</sup> questão — Na rua 7 de Setembro, esquina de Ramalho Ortigão, ocorreu uma colisão entre um bonde e um automóvel em consequência da qual morreram dois e ficaram feridos três transeuntes. Fazer o registro da ocorrência, indicando as providências que tomou, sendo Comissário de dia.

2.<sup>a</sup> questão — Que providências deve tomar o comissário num caso de choque entre um veículo particular e outro oficial, havendo apenas danos materiais para ambos?

3.<sup>a</sup> questão — Que providências tomará o comissário ao ter conhecimento de que ocorreu um crime de morte no interior de um apartamento situado na jurisdição do distrito em que serve?

4.<sup>a</sup> questão — No quarto 5 do Pálace Hotel faleceu um capitalista, deixando jóias e dinheiro. Não são conhecidos parentes próximos ou remotos do *de cujus*. Que medidas deve por em prática o comissário?

5.<sup>a</sup> questão — Até onde o comissário presidirá o auto de flagrante com testemunhas presenciais?

6.<sup>a</sup> questão — Que medidas deve tomar o comissário de serviço ao ter conhecimento de um incêndio na jurisdição do seu distrito?

##### DIREITO CONSTITUCIONAL

(Pontos sorteados — 2, 3, 6, 8 e 9).

1.<sup>a</sup> questão — O membro do Parlamento que cometer o crime de homicídio culposo, pode ser processado



criminalmente, independentemente de qualquer formalidade especial?

2.<sup>a</sup> *questão* — Em face da Constituição, pode ser reconhecido o direito ao lock-out?

3.<sup>a</sup> *questão* — Um soldado da Fôrça Expedicionária Brasileira casou-se na Itália com uma italiana. Qual é a nacionalidade do filho do casal que nascer naquêlê país?

4.<sup>a</sup> *questão* — Quais os limites constitucionais ao direito de reunião?

5.<sup>a</sup> *questão* — A Constituição restringe o exercício do direito de graça por parte do Presidente da República?

#### DIREITO CIVIL

(Pontos sorteados — 2, 3, 6 e 9).

1.<sup>a</sup> *questão* — Quais são os requisitos para a validade de um ato jurídico?

2.<sup>a</sup> *questão* — Como pode o condomínio usar o direito de preferência no caso de venda do imóvel?

3.<sup>a</sup> *questão* — Quais os poderes de direção e administração da mulher casada enquanto o marido estiver prêso?

4.<sup>a</sup> *questão* — Pode o pai deserdar o filho? Sim ou não? Fundamente.



## CRÍTICA

### W. I. Thomas - (1863-1947)

GUERREIRO RAMOS

MORREU W. I. Thomas aos 5 de dezembro último, noticiam as revistas americanas especializadas em sociologia. O nome não é conhecido do grande público brasileiro. Mas os que se dedicam ao estudo das questões sociológicas não podem ignorar que o falecido era uma das figuras mais representativas da sociologia, na América.

William Isaac Thomas nasceu em 13 de agosto de 1863, numa localidade rural em Virginia. Graduou-se em língua e literatura na Universidade de Tennessee (1884) e nesta lecionou grego e línguas modernas, durante quatro anos, como instrutor. O ano 1888-1889 passou-o em Berlim e em Göttingen, realizando estudos, posto universitários. Ao voltar para a América, foi exercer a cátedra de língua inglesa, no Oberlin College.

Antes de dedicar-se à psicologia é à sociologia, perlustrou Thomas os caminhos da literatura e desta experiência decorrem certamente as qualidades fundamentais do seu estilo: clareza e elegância, como assinala Ellsworth Faris, em como-vida nota necrológica no número de março de 1948 do *American Journal of Sociology*.

O ano 1893-1894 assinala um *tournant* na carreira profissional de W. I. Thomas. Inclina-se, desde então, para os estudos de sociologia e de psicologia. Passa a frequentar o recém-fundado departamento de sociologia da Universidade de Chicago, onde estuda com Albion W. Small e Charles R. Henderson. Em 1895 aceita o cargo de instrutor desta Universidade, na qual se torna, posteriormente, assistente, "associate professor" e "full professor".

Em 1907, publica sua primeira obra de caráter sociológico: "Sex and Society", um estudo das implicações sociais das diferenças de sexo. Seu famoso "Source Book for Social Origins" é de 1909. Trata-se de trabalho hoje considerado clássico. Dele escreve Pauline V. Young ("Scientific Social Surveys and Research"): "foi, sem dúvida, o primeiro a divulgar os novos fundamentos do pensa-

mento científico, acentuando a necessidade de estudos concretos, objetivos e detalhados sobre situações sociais e seus antecedentes".

Fruto de dez anos de trabalho é a importante pesquisa de campo aparecida com o nome de "The Polish Peasant in Europe and America", em cinco volumes (1918-1921), elaborada em colaboração com Florian Znaniecki. Esta obra é uma importante contribuição para a edificação do aparato conceitual da pesquisa e da ciência sociológicas. Foi o primeiro estudo sociológico que usou, à guisa de metodologia, os documentos pessoais. A chamada "Nota Metodológica" desta obra, que abrange as 86 primeiras páginas do vol. I abriu um novo caminho para a pesquisa. Um dos pontos salientes da "Nota" é o desenvolvimento da teoria das atitudes-valores, hoje uma das vigas mestras dos estudos de campo sobre aculturação e assimilação. Esta teoria põe por terra definitivamente as concepções unilaterais da socialização: a concepção heróica, de um lado, e a concepção ambientalista, de outro lado e, em 1927, é formulada em termos mais rigorosos, em um ensaio "The Behavior Pattern and The Situation", que lança as bases do atualmente chamado ponto de vista situacional ("situational approach"), em pleno desenvolvimento.

Outro trabalho de W. I. Thomas que merece destaque especial é "The Unadjusted Girl", um estudo sobre delinquência entre jovens do sexo feminino. Neste livro, o autor utiliza a sua teoria dos quatro desejos fundamentais, hoje superada, mas de muita voga até bem pouco. Esta teoria corresponde à de Albion Small, referente aos seis interesses. Segundo Thomas, toda a gama de desejos humanos, em qualquer época ou em qualquer espaço, enquadra-se em quatro categorias, a saber: o desejo de novas experiências, o desejo de segurança, o desejo de correspondência ("response") e o desejo de prestígio ("recognition"). Sendo universais, o que varia no espaço e no tem-



po é a definição social ou o conteúdo dos desejos.

Em colaboração com Dorothy Swaine Thomas, escreveu "The Child in America", um estudo psicológico e sociológico sobre a criança americana e em 1937 foi publicado seu "Primitive Behavior: An Introduction to Social Sciences" que é "um estudo da história da cultura, do ponto de vista socio-psicológico".

Com W. I. Thomas, companheiro de Robert Park, contemporâneo de W. G. Sumner desaparece um dos mais distinguidos pioneiros da atual fase científica do pensamento sociológico.

## INDICAÇÕES

James H. Bossard e Eleanor S. Boll-FAMILY SITUATIONS — University of Pennsylvania Press — 1943.

Há um quarto de século, mais ou menos, que a noção de interação social constitui um ponto básico da sociologia. Recentemente, porém, a terminologia desta ciência foi enriquecida com um novo termo cuja carreira já se presume ser das mais luminosas. Trata-se do conceito de "situação social". A seu propósito, cabe dizer que o seu aparecimento não foi abrupto. A ciência, como a natureza, não dá saltos.

O novo conceito, que parece apreender, com extraordinária precisão, os aspectos fundamentais do dinamismo dos fenômenos sociais é um precipitado de várias pesquisas e observações sociológicas. Ele estava infuso em trabalhos como "The Polish Peasant in Europe and America", de W. I. Thomas e F. Znaniecki; "The Adolescent in the Family", de E. W. Burgess; "The Ghetto", de Louis Wirth; "The Natural History of a Delinquent Career", de Clifford Shaw; "The Gang", de Thrasher; "The Hobo" de Andereon; "The Gold Coast and the Slum", de H. Zorbaugh e muitos outros que seria longo citar.

Nestes últimos anos, alguns trabalhos têm aparecido, nos quais se observa uma tendência a considerar o conceito de "situação social" como um conceito mais totalitário do que o de interação social.

E' representativo desta orientação o livro FAMILY SITUATIONS, de James H. S. Bossard e Eleanor S. Boll (University of Pennsylvania

Press, 1943). Esta é uma das discussões mais claras do assunto, sendo o seu conhecimento indispensável àqueles que desejam estar ao corrente da situação atual do pensamento sociológico. O plano do livro consta de três partes. A primeira em que os autores estudam a importância do novo ponto de vista ("the situational approach"); a segunda em que apresentam fatos comprovantes da nova maneira de ver ("studies of family situations- a summary") e a terceira em que os autores tentam redefinir o objeto da sociologia ("sociology and the situational approach to behavior").

Um caso concreto, utilizado certa vez, por Karl Mannheim, nos introduzirá no âmago do assunto. No seu estudo sobre os "bandos", observou Thrasher que os seus membros não existem atomisticamente, desprendidos de um fundo social ou seccionados dos seus papéis sociais. O impacto da estrutura do "bando" sobre seus membros "se torna tão forte que eles não mais podem ajustar-se às tarefas que enfrentam na vida fora do grupo". A conclusão de Thrasher é a de que "qualquer tentativa para reformar ou influenciar esses rapazes deve ser dirigida a eles, não como indivíduos, mas como parte de seu grupo". E acrescenta um comentador de Thrasher: "E' inútil ensinar, discursar ou pregar a tais jovens; o único meio de atingi-los é através do grupo. Se se conseguir lançar novos ideais e ambições ao bando inteiro, pode-se esperar transformá-los em membros úteis da sociedade."

Os fatos reunidos por Thrasher, em seu famoso trabalho, confirmam o ponto de vista situacional. Demonstram que a personalidade é um complexo de atitudes-valores e não uma autarquia cindida do meio social, do grupo ou das estruturas sociais. Seu modo peculiar de existir é na situação. Mesmo fisicamente isolada, a personalidade faz parte de uma estrutura de campo.

E' conveniente insistir na conceituação da situação social, dada a sua importância indisfarçável. Segundo Ada E. Sheffield, ela é um campo dinâmico de experiência, no qual o indivíduo ou a família figura num agregado de fatores interativos e interdependentes de personalidade e circunstância... um segmento de experiência interativa envolvendo personalidades em relações complexas com sua conjuntura física e social. Na definição de Stuart A. Queen a noção em apreço



consiste em relações entre pessoas consideradas como uma seção transversal da experiência humana, permanentemente em mudança, de maneira caleidoscópica, e afetadas tanto pelas condições materiais, como pelas relações com outras pessoas. Dêste modo, o conceito "situação" é um instrumento intelectual semelhante ao conceito antropológico de "complexo cultural", pois ambos são inteiramente flexíveis quanto ao conteúdo, ambos são suscetíveis de subdivisão, ambos são algo mais do que a soma dos elementos discretos, ambos envolvem a idéia de relações, ambos apresentam núcleos em torno dos quais se formam configurações, ambos estão em constante mudança.

As proposições gerais que caracterizam a situação social podem ser enunciadas como segue:

1. Os estímulos que participam da situação social são externos ao organismo. Isto quer dizer que os aspectos internos do organismo não são considerados como fatores da interação.

2. Os estímulos externos que participam da situação social estão reciprocamente relacionados. O sentido que cada um deles tem não é inerente mas é a interrelação particular destes estímulos que lhes dá sentido numa situação específica.

3. Em toda situação social existe um ponto ou uma pessoa focal, em torno da qual se organiza a configuração.

A interação é, portanto, um caso particular da situação. Nesta, deve-se distinguir, além da interação, a estrutura que lhe é anterior e o conteúdo que lhe é posterior. A êste propósito, seja-nos permitido valer-nos, mais uma vez, do material do livro de Bossard e Boll.

Suponhamos que alguém esteja interessado em conhecer o mecanismo da máquina de escrever. Diante de nossa "Royal", portanto, esta pessoa não se interessará pela página escrita que nela se encontra, mas pelas suas peças, ou seja pela sua *estrutura*. Por outro lado, se a pessoa imaginada fosse um operador, a sua atenção seria dirigida para o funcionamento, ou seja o seu ponto de vista seria o do *processo*. Por fim, o interesse do escritor diante da máquina é totalmente distinto dos dois precedentes, o seu interesse é o de dar forma aos seus pensamentos um ponto de vista que pode ser dito do *conteúdo*.

O leitor interessado num maior desenvolvimento dêste novo modo de ver sociológico e em sua base factual poderá utilizar com proveito o livro recenseado.

R. H. MOORE (EDITOR) — "EDUCATION, TO-DAY AND TO-MORROW" — MICHAEL JOSEPH LTD. — LONDON — 1945.

Êste livro reúne uma série de ensaios sobre a reforma educacional ocorrida na Inglaterra. Nele se expõem não apenas as fases do desenvolvimento do atual sistema pedagógico inglês, como também os ideais e os objetivos que devem ser atingidos, tendo em vista as necessidades do futuro. Os capítulos da obra são os seguintes: "A Educação Inglesa Como Ela É"; "Escolas de Enfermagem"; "Escolas Primárias"; "Escolas Secundárias para Moças"; "O futuro e a Função dos Internatos"; "Educação Técnica"; "O Treinamento do Professor"; "Rádio Escolar"; "Educação Militar"; "Educação de Adultos"; "Educação da Vista"; "Sumário".

F. T. GILES - "THE JUVENILE COURTS" — GEORGE ALLEN & UNWIN LTD. — LONDON — 1946.

A tarefa dêste livro pode ser resumida nas seguintes palavras que destaco da nota editorial: "O livro é uma defesa dos métodos atuais de tratamento dos jovens delinquentes e uma resposta a muitas críticas, tanto das cortes juvenis como da juventude atual. Ele mostra que os problemas da delinquência juvenil, embora não devam ser minimizados, não são tão graves como muitas pessoas imaginam, impressionadas com a moral das novas gerações. Explica também as dificuldades e as limitações com que se defrontam as cortes juvenis e apresenta sugestões para removê-las". A matéria está assim distribuída: "O Enigma da Delinquência Juvenil"; "A Cortes Juvenil e a Sociedade"; "Críticas e Criticismos"; "O Plano da Campanha"; "Cuidado ou Proteção"; "Relatórios"; "O Psicologista"; "O Futuro"; "As Cortes Juvenis Falharam".

A. E. JONES — "JUVENILE DELINQUENCY AND THE LAW" — PENGUIN BOOKS — 1945.

Êste é um livro escrito com muita agudeza sobre o problema da delinquência juvenil. Embora o autor seja um jurista, o seu trabalho está fundamentado na melhor orientação sociológica. O conteúdo da obra é o seguinte: "O Background Vivo"; "As Causas Imediatas"; "A Atitude da Lei"; "A Corte Juvenil"; "Remédios Atuais"; "Alguns Casos Ilustrativos"; "O Futuro".

NORAH M. DAVIS — "HUMAN PROBLEMS IN INDUSTRY" — NICHOLSON & WATSON — LONDON — 1946.

O tema desta obra é o bem estar do homem no trabalho. O autor é um psicólogo do estado-maior da "Industrial Health Research Board". Profusa e inteligentemente



ilustrada, esta obra contém 12 desenhos elaborados pelo Isotype Institute e 80 fotografias. Escrita numa linguagem simples e viva, ela está ao alcance até mesmo dos leigos. Os capítulos do livro são os seguintes: "Introdução"; "Escolhendo Tarefas e Trabalhadores"; "Realizando a Tarefa"; "Sinais de Advertência"; "Porque trabalhamos"; "Em guarda para o futuro".

**JULION BLACKBURN — PSYCHOLOGY AND THE SOCIAL PATTERN — LONDON — KEGAN PAUL, TRENCH, TRUBNER & CO. LTD. — 1945.**

O prof. Julian Blackburn debate, neste livro, o tema do comportamento humano, do ponto de vista da psicologia social. Seu objetivo é descrever os mecanismos das relações entre o homem e a sociedade. Este trabalho é a primeira parte de um estudo sobre a questão. As duas partes seguintes se encontram em outras obras já anunciadas pela "International Library of Sociology and Social Reconstruction" e se intitulam "The Framework of Human Behavior" e "Individual Development in Society". O índice de "Psychology and the Social Pattern" é o seguinte: I — Introduction; II — Perceiving Illusions and Hallucinations; III — Beliefs, Delusions and Thinking; IV — Remembering; V — Intelligence and Ability; VI — The Assessment of Personality, Temperament and Types; VII — Motivation; VIII — Mental Mechanisms and Emotions.

**JULIUS ISAAC, PH. D. — ECONOMICS OF IMMIGRATION.**

O tema principal deste livro — diz o autor — é o estudo das causas e dos efeitos das grandes migrações internacionais que ocorreram durante os últimos cem anos. O material deste livro é extraordinariamente útil para os que se interessam pelos problemas atuais de migração, pois quase todo ele diz respeito ao resultado de experiências que foram realizadas universalmente, no tratamento da questão, tendo em vista as suas "implicações" econômicas. Justamente este aspecto — o econômico — vinha sendo negligenciado no exame do problema em causa. Daí, por sua vez, como assinala A. M. Carr Saunders, na introdução da obra, o real valor de "Economics of Immigration".

## PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

*Current List of Medical Literature* — Vol. 13 — N.º 7-A — 20 — Vol. 14 — Nos. 1-10 — The Army Medical Library — Washington, D.C.

*Notícias de Portugal* — Boletim semanal do Secretariado Nacional da Informação — Ns. 43, 44, 46, 49 e 50 — Lisboa — Portugal.

*Saúde* — Mensário do Serviço Nacional de Educação Sanitária — Ano I — Ns. 2 e 4 — Rio de Janeiro.

*Revista de Direito Municipal* — Vol. IV — Ano II — Fascs. X — XII — Doutrina, Administração, Urbanismo, Jurisprudência e Legislação — 1947 — Bahia.

*Bulletin N.º 9* — Inter-American Committee on Social Security — February, 1948 — Montreal.

*Boletín Núm. 9* — Comité Interamericano de Seguridad Social — Febrero, 1948 — Montreal.

*Boletim do Pessoal* — Diretoria Regional do Maranhão do Departamento dos Correios e Telégrafos — N.º 47 — Ano II — 1947 — S. Luís.

*Taxes* — The Journal of the the Inland Revenue Staff Federation — Vol. 31 — Ns. 2, 3 e 4 — London.

*Civil Service Opinion* — Vol. 25 — N.º 294-295 — March, April 1948 — London.

*State Service* — The Journal of the Institution of Professional Civil Servants — Vol. XXVIII — N.º 2 — February, N.º 3 — March, N.º 4 — April — 1948 London.

*Red Tape* — The Civil Service Magazine — February, March, April — 1948 — London.

*Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior* — Ano X — N.º 11 — Novembro de 1947 — Rio de Janeiro.

*Revista do IRB* — Instituto de Resseguros do Brasil — Ano IX — Abril de 1948 — N.º 48 — Índice da matéria publicada pela Revista do I.R.B. até 31-12-1947 — Rio de Janeiro.

*Revista Imposto de Renda* — Ano X — Novembro — Dezembro de 1947 — Ns. 11 e 12 — Ano XI — Janeiro — Fevereiro de 1948 — Ns. 1 e 2 — Rio de Janeiro.

*Revista da Cruz Vermelha Brasileira* — Janeiro — fevereiro de 1948 — Rio de Janeiro.

*Revista de Direito Industrial e Comercial* — Ano I — Julho a novembro de 1947 — Ns. 1-5 — Doutrina — Jurisprudência — Legislação — Rio de Janeiro.

*Revista Taquigráfica* — Órgão de divulgação da taquigrafia — N.º 95 — Janeiro de 1948 — Ano XIX — Rio de Janeiro.

*Monthly Labor Review* — January, February 1948 — Vol. 66 — Ns. 1 e 2 — Washington, D.C.

*The Ministry of Labour Gazette* — Vol LVI — January, February, 1948 — Ns. 1 - 2 — London.

*Municipal Journal* — XX Vol. 56 — Ns. 2870 — 2871 — 2872 — Local Government Administrator — London.

*Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças* — Ministério da Fazenda — Ns. 85, 86, 87, 88 — Janeiro, fevereiro, março e abril de 1948 — Rio de Janeiro.

*Revista Industrial de São Paulo* — Ano IV — Dezembro, janeiro de 1948 — Ns. 37-38 — São Paulo.

*Inapiários* — Órgão dos Funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — Ns. 118, 119, 120 — Ano X — Fevereiro — março e abril — 1948 — Rio de Janeiro.



*Revista do Comércio* — Ano III — Vol. III — Ns 17, 20, 21 23, 25 — abril — julho — agosto — outubro — dezembro — 1947 — Rio de Janeiro.

*Nação Brasileira* — Ano XXVI Ns. 294, 295, 296 — Fevereiro, março, abril — 1948 — Rio de Janeiro.

*Rodovia* — A única Revista brasileira de técnica e propaganda rodoviária — Ano X — Fevereiro de 1948 — N.º 97 — Rio de Janeiro.

*Notícias Automobilísticas* — Ano XIV — Ns. 156, 158, 160 — agosto, outubro, dezembro de 1947 — Ano XV — N.º 161 — janeiro de 1948 — São Paulo.

*Universidad de Mexico* — Organo de la Universidad Nacional Autonoma de Mexico — Volume II — Diciembre, 1947 — N.º 15 — Enero, 1948 — N.º 16 — Mexico.

*International Conciliation* — March, 1948 — N.º 437 — New York.

*Planning* — Vol. XIV — N.º 278 — February — 1948 — London.

*Boletín de Information* — Instituto de Cultura Hispánica — Año II — Diciembre 1947 — 2.ª Epoca — Madrid. — Suplemento al numero 22 — octubre, 1947 — Madrid.

*Art and Industry* — March, 1948 — London.

*Town and Country Planning* — Vol. XV — N.º 60 — Winter — 1947-1948 — London.

*The Health Education Journal* — Vol. VI — January, 1948 — N.º 1 — London.

*Compendio y Descripción de las Indias Occidentales* — por Antonio Vázquez de Espinosa — Publicado bajo los auspicios del Comité Interdepartamental de Cooperación Científica y Cultural de los Estados Unidos — 1948 — Washington.

*Casa da Moeda* — Relatório — 1947 — Rio de Janeiro.

*Relatório de 1946* — do Conselho Nacional do Petróleo — 1948 — Rio de Janeiro.

*Serviço Social* — Ano VII — Dezembro de 1947 a março de 1948 — N.º 47 — São Paulo.

*Boletim do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem* — 1947 — N.º 2 — Rio de Janeiro.

*Public Administration* — Vol. XXVI — Number 1 — Spring Number — 1948 — London.

*A Administração Lima Figueirêdo na Noroeste do Brasil* — Março de 1948 — Baurú.

*Orçamento de Receita e Despesa do Estado para o Exercício de 1948* — Aracaju — Estado de Sergipe.

*The United States Quarterly Book List* — Volume 3 — Index — 1947.

*Revista de Estudos Fiscais* — Centro de Estudos dos Agentes Fiscais do Imposto de Consumo — N.º 2 — fevereiro de 1948 — Ano II — São Paulo.

*Boletín de La Oficina Sanitaria Panamericana* — Año (Vol.) 26 — N.º 10 — Octubre 1947 — Washington, D.C.

*Boletim do Pessoal* — Departamento dos Correios e Telégrafos — Diretoria Regional de Diamantina — N. 81 — Março de 1948 — Ano III — Diamantina.

*Catálogo de las publicaciones de la Universidad de Santo Domingo* — Curso 1945-1946 — N.º 1 — Santo Domingo.

*Boletim da Associação Comercial do Rio de Janeiro* — Ano XIV — N.º 577 — Abril de 1948 — Rio de Janeiro.

*Industrial Welfare* — and Personnel Management — March — April — 1948 — London.

*Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio* — Divisão do Orçamento e Organização — Quadros informativos complementares do Orçamento Federal para o exercício de 1948 — 1948 — Rio de Janeiro.

*Ministério de Hacienda de La Nacion* — Boletín — Año II — Número 82 — Diciembre 27 de 1947 — Año III — Número 94 — Marzo 20 de 1948 — Argentina.

*Boletim da União Pan-Americana* — Abril — 1948 — Vol. XLX — N.º 4 — Washington, D. C.

*Prótesis* — Revista de Odontologia — Año X — Septiembre de 1947 — N.º 38 — Argentina.

*Revista Brasileira de Estatística* — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — Ano VII — Outubro-Dezembro de 1946 — N.º 28 — Rio de Janeiro.

*Boletim Econômico* — Ano de 1948 — Número 1 — Ministério das Relações Exteriores — Rio de Janeiro.

*Sanevia* — Boletim Técnico do Departamento Nacional de Obras e Saneamento — M. V. O. P. — N.º 4 — Dezembro de 1947 — Dezembro de 1947 — Rio de Janeiro.

*The United States Quarterly Book List* — Volume 4 — Number 1 — March, 1948 — New Jersey.

*School and Society* — Volume 67 — March, 1948 — Number 1.733 — New York.

*Social Security* — Yearbook — Annual Supplement to the Social Security Bulletin — 1946 — Washington, D. C.

*Boletim* — (The Municipal Digest of the Americas) — Publicación mensual de La Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal — Junta Directiva del Congreso Interamericano de Municipios — Año VIII — Oct. Nov. Dic. 1947 — Nos. 10-11-12 — La Habana, Cuba.

*Cemento Portland* — Revista del Instituto del Cemento Portland Argentino — N.º 14 — Febrero — 1948 — Año IV — Buenos Aires.

*Banco de Vizcaya* — Revista Financeira — Número 70 — Septiembre-Diciembre de 1947 — Año XVI — Bilbao.

*Noticias del Caribe* — Resumen Mensual — Año II — Num. VIII — La Habana, Cuba.

*Trânsito* — Janeiro — Fevereiro de 1948 — São Paulo.

*Idort* — Revista de Organização Científica — Instituto de Organização Racional do Trabalho — Ano XVII — N.º 196 — Abril de 1948 — São Paulo.

*Boletim da Argentina* — Ano II — N.º 3 — Buenos Aires.

*Papel Pega Mosca* — Escola Técnica de Aviação — Ano IV — N.º 134 — Dezembro de 1947 — Janeiro e Fevereiro de 1948 — S. Paulo.

*Política Econômica* — Ano I — Abril de 1948 — N.º 1 — Rio de Janeiro.